



Uniwersytet
ŁÓDZKI



WYDZIAŁ PRAWA
I ADMINISTRACJI

Alicja Joanna Pawłowska

***Prospołeczna ingerencja regulacyjna w sektorze energetyki.
Uniwersalizacja usług powszechnych na przykładzie społecznie wrażliwych
odbiorców energii elektrycznej***

Rozprawa doktorska przygotowana
w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego
pod kierunkiem
prof. dr hab. Kazimierza Strzyczkowskiego

Łódź 2017

Wykaz skrótów

Akty prawne:

Dyrektywa 96/92/WE	– Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.1996 dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, OJ L 27 z 30.1.1997, s. 20 i nast.
Dyrektywa 98/30/WE	– Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.6.1998 dotycząca wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego, J L 204 z 21.7.1998, s.1 i nast.
Dyrektywa 2003/54/WE	– Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.6.2003 dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, OJ L 176 z 15.7.2003, s. 37 i nast.
Dyrektywa 2003/55/WE	– Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.6.2003 dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, OJ L 176 z 15.7.2003, s. 57 i nast.
Dyrektywa 2009/72/WE	– Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.7.2009 dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, OJ L 211 z 14.8.2009, s. 55 i nast.
Dyrektywa 2009/73/WE	– Dyrektywa 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.7.2009 dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, OJ L 211 z 14.8.2009, s. 94 i nast.
KC	– Ustawa z 23.4.1964 – Kodeks cywilny, Dz. U. [1964], Nr 16, poz. 93 ze zm.
KPA	– Ustawa z 14.6.1960 – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. [1960], Nr 30, poz. 168 ze zm.
KPC	– Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. [1964], Nr 43, poz. 296 ze zm.
KPP	– Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, OJ C 326, 26.10.2012, s. 391 – 407.
PrEn	– Ustawa z 10.4.1997 – Prawo energetyczne, [t.j.] Dz.U. z 2017, poz. 220.
PrTe	– Ustawa z 16.7.2004 – Prawo telekomunikacyjne, [t.j.] Dz.U. z 2014 r. poz. 243.
PrPo	– Ustawa z 23.11.2012 – Prawo pocztowe, Dz.U. z 2012 r. poz. 1529.
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [wersja skonsolidowana 2012] OJ C 326, 26.10.2012, s. 47 – 390.
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej, [wersja skonsolidowana 2006], OJ C 321 E, 29.12.2006, s. 5 – 36.
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, [wersja skonsolidowana 2006] OJ C 321E, 29.12.2006, s. 37 – 186.
UOPS	– Ustawa z 12.3.2004 o pomocy społecznej, Dz.U. [2004], Nr 64, poz. 539 ze zm.
UODM	– Ustawa z 21.6.2001 o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. [2001], Nr 71, poz. 734 ze zm.

Organy i instytucje:

ACER	– The Agency for the Cooperation of Energy Regulators
CEER	– The Council of European Energy Regulators
ERGEG	– European Regulators Group for Electricity and Gas
TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
KE	– Komisja Europejska
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PE	– Parlament Europejski
Prezes UOKiK	– Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Prezes URE	– Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
RUE	– Rada Unii Europejskiej
SA	– Sąd Apelacyjny
SKO	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
SOKiK	– Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Publikatory:

Biul. URE	– Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki
ECR	– European Court Reports
OSNC	– Orzecznictwo Izby Cywilnej Sądu Najwyższego
OSNP	– Orzecznictwo Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
PiP	– Państwo i Prawo
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

Inne:

art.	– artykuł
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
np.	– na przykład
OJ	– Official Journal (Dziennik Urzędowy)
OSD	– operator systemu dystrybucyjnego
OSP	– operator systemu przesyłowego
OZE	– odnawialne źródła energii
pkt	– punkt
por.	– porównaj
ppkt	– podpunkt
red.	– redakcja
s.	– strona
t.	– tom

tj.	– to jest
t.j.	– tekst jednolity
ust.	– ustęp
ww.	– wyżej wymieniony
ze zm.	– ze zmianami
zob.	– zobacz

Spis treści

WSTĘP	7
1. PONADNARODOWE I KRAJOWE RAMY SEKTORA ENERGETYCZNEGO WYZNACZAJĄCE ZAKRES INGERENCJI	12
1.1. Sektor i energia – specyfika determinująca podejście	13
1.2. Prospołeczna ingerencja a zmiany w pojmowaniu roli sektora	19
1.2.1. Zmiany instytucjonalne	20
1.2.2. Usługi powszechne	45
1.2.3. Zmiany w warstwie aksjologicznej	59
1.3. Historyczne i aksjologiczne zmiany w krajowym sektorze energetycznym	77
1.3.1. Zmiany instytucjonalne	78
1.3.2. Zmiany w warstwie aksjologicznej	86
1.3.3. Liberalizacja sektora w kontekście aksjologicznych podstaw	102
1.3.4. Wspólna aksjologia sektorowa?	104
1.4. Instrumenty oddziaływania w sektorze energetycznym	114
1.4.1. Ingerencja za pomocą prawa antymonopolowego	115
1.4.2. Rola państwa w sektorach niekonkurencyjnych	123
1.4.3. Regulacja prospołeczna – nowy rodzaj regulacji?	128
2. EWOLUCJA PODEJŚCIA DO PROSPOŁECZNEJ INGERENCJI NA PRZYKŁADZIE SYSTEMU WSPARCIA ODBIORCÓW WRAŻLIWYCH	149
2.1. Projekty zmian w zakresie pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie	149
2.1.1. Raport Końcowy z prac Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie pt. Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych, niezbędnych do wdrożenia programu	149
2.1.2. Projekt z 15.12.2008 r. ustawy o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1682)	153
2.1.3. Założenia do aktów prawnych wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej	157
2.1.4. Projekty Ministerstwa Gospodarki	164
2.1.4.1. Projekt z 20.12.2011 r. Ustawa Prawo energetyczne	164
2.1.4.2. Projekt z 28.9.2012 r. Ustawa Prawo energetyczne (wersja 1.23) oraz z Projekt z 8.10.2012 r. Ustawa Prawo energetyczne (wersja 1.24) wraz z Przepisami wprowadzającymi ustawę – Prawo energetyczne, ustawę – Prawo gazowe i Ustawę o odnawialnych źródłach energii z 9.10.2012 r. (wersja 0.11)	171
2.1.5. Ustawa z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw	177
2.2. Aksjologiczne uzasadnienie pomocy	185
2.3. Skuteczność instrumentów regulacyjnych w sektorze energetycznym	192
2.3.1. Ingerencja bezpośrednia	196
2.3.2. Ingerencja pośrednia	217
2.3.3. System wsparcia odbiorców wrażliwych	225
2.4. CSR przedsiębiorstw energetycznych w zakresie pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie	238
3. NOWY MODEL REGULACJI PROSPOŁECZNEJ	246
3.1. Aksjologiczne podstawy	248
3.1.1. Aksjologia sektorowa	249
3.1.2. Prawo dostępu do energii	258
3.2. Modele państw europejskich	268

3.2.1.	Wielka Brytania	269
3.2.2.	Inne modele	284
3.3.	Założenia modelu	288
3.3.1.	Cel świadczenia pomocy	289
3.3.2.	Zdefiniowanie beneficjentów	290
3.3.3.	Środki	296
3.3.3.1.	Ceny energii	298
3.3.3.2.	Efektywność energetyczna	302
3.3.3.3.	Aktywność na rynku energii	303
3.3.3.4.	Inne przyczyny losowe	305
3.3.4.	Monitoring i struktura organizacyjna	306
3.3.5.	Zaangażowanie przedsiębiorstw energetycznych	310
3.4.	Możliwość zastosowania rozwiązań w praktyce oraz koszty wprowadzenia	312
	REFLEKSJA KOŃCOWA	318
	SPIS RYSUNKÓW	325
	BIBLIOGRAFIA	326

Wstęp

Celem niniejszej pracy jest omówienie prospołecznej ingerencji regulacyjnej w kontekście uniwersalizacji usług powszechnych, prowadzącej do zmiany roli państwa w sektorze energetycznym w świetle nowego zjawiska, jakim jest wrażliwość energetyczna odbiorców końcowych¹. Zmiana ta wiąże się bezpośrednio z istotnym przełomem w strukturze i funkcjonowaniu owego rynku i podyktowana jest aksjologią sektora energetycznego, która choć wywodzi się z prawa gospodarczego publicznego, to w związku z pogłębiającą się społeczną funkcjonalizacją konkurencji w sektorze, jest orientowana także przez cele społeczne.

Aksjologiczne uwarunkowania regulacji sektorowej wskazują na dwoistość celów w tym obszarze, tj. zapewnienie i rozwój konkurencji w sektorach infrastrukturalnych oraz zapewnienie zainteresowanym podmiotom usług publicznych. Funkcja regulacji łączy tym samym publiczną odpowiedzialność za realizację zadań z ich wykonywaniem przez podmioty prywatne, wpisując się w koncepcję nadzoru gwarantującego określone usługi w sektorze energetycznym (usługi powszechne). W szerszym kontekście zjawisk w sektorze można więc mówić o prywatyzacji zadań publicznych, prowadzącej do przejęcia przez podmioty prywatne bezpośredniej odpowiedzialności za świadczenie (dostarczanie) usług². W rezultacie zmianie ulega także odpowiedzialność państwa w niniejszym zakresie. Następuje bowiem przejście od odpowiedzialności wykonawczej do odpowiedzialności za zagwarantowanie wykonania owych zadań³. Celem tych obowiązków jest zatem zagwarantowanie przez państwa członkowskie równowagi pomiędzy mechanizmami konkurencji i zobowiązaniami o charakterze publicznym⁴. Doniosłość wspomnianych kwestii związana jest także z problematyką celów i narzędzi regulacji (prospołecznych/ prokonkurencyjnych) stanowiących część szerszego zagadnienia związanego z procesem liberalizacji sektora energii elektrycznej i gazu w Unii Europejskiej. Podstawowym celem działań podejmowanych przez prawodawcę unijnego w sektorze energetycznym było stworzenie i utrzymanie w nim mechanizmu konkurencji, który spowodowałby m.in. obniżenie kosztów energii elektrycznej ponoszonych przez obywateli. Zasadniczym problemem na drodze do stworzenia prawidłowo funkcjonującego wewnętrznego rynku energii okazały się jednak ceny energii elektrycznej, czyli towaru będącego przedmiotem obrotu. Towarzyszące liberalizacji, prywatyzacji i demonopolizacji, poza niewątpliwymi korzyściami, przyniosły bowiem zagrożenie powszechności dostępu do energii elektrycznej. Państwo, ze względu na publicznoprawne obowiązki, wycofując się z sektora energetycznego, musiało więc znaleźć nowe narzędzia oddziaływania na podmioty w nim gospodarujące. W celu rozwiązania niniejszego problemu za zasadne uznano skorzystanie z instrumentu regulacyjnego polegającego na rozwoju koncepcji usług publicznych (usług powszechnych), gwarantujących realizację pewnego minimum niezbędnego do godnej egzystencji. U podstaw tej instytucji leży więc przekonanie o konieczności zapewnienia ochrony pewnym kategoriom odbiorców,

¹Pojęcie odbiorcy końcowego na gruncie PrEn odpowiada w dużej mierze rozumieniu konsumenta na gruncie KC. I choć PrEn definiuje odbiorcę końcowego (odbiorcę dokonującego zakupu paliw lub energii na własny użytek – przy czym do własnego użytku nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej w celu jej zużycia na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej) to na potrzeby niniejszej pracy przez odbiorcę końcowego należy rozumieć przede wszystkim odbiorców w gospodarstwach domowych z grupy taryfowej G, którzy to odbiorcy pobierają energię (o niskim napięciu) na potrzeby socjalno – bytowe. Z danych za 2013 r. wynika bowiem, że ok. 90% rynku detalicznego energii elektrycznej stanowią odbiorcy w gospodarstwach domowych z grupy taryfowej G (ponad 14 mln). Natomiast J. Grabowski opisując tę grupę konsumentów (wyodrębnioną ze względu na łączące jej członków interesy – czyli *de facto* grupę interesów) używa określenia *konsumenci* tzw. *potrzeb zbiorowych o charakterze powszechnym*. Zob. J. Grabowski, *Rola i funkcje prawa w kształtowaniu stosunków gospodarczych* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013, s. 4; *Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2013 r.*, Biul. URE 2014, Nr 2, s. 21 i nast.; *Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2015 r.*, Biul. URE 2016, Nr 2, s. 48 i nast.

²M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 131.

³K. Rzetelska, *Wycofanie się państwa z publicznoprawnego wykonywania zadań*, PUG 2004, Nr 10, s. 22; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych ...*, op. cit., s. 131 – 132.

⁴W. Hoff, *Europejskie obowiązki publiczne na przykładzie sektora elektroenergetycznego*, *Studia Europejskie* 2001, Nr 4, s. 49.

które to przekonanie wynika z aksjologii sektora i jego społecznej funkcjonalizacji w celu realizacji interesu publicznego.

Doniosłość analizowanych kwestii w obszarze sektora energetycznego podkreśla zwłaszcza wprowadzenie w 2013 r. na grunt prawa energetycznego systemu wsparcia odbiorców wrażliwych energii elektrycznej, który to system jest elementem wyróżniającym sektor energetyczny spośród innych sektorów infrastrukturalnych. Znaczenie społecznego wymiaru procesów zachodzących w sektorze znacznie wykracza bowiem poza aksjologię orientującą prawo gospodarcze publiczne, czyniąc go wyjątkowym nie tylko ze względu na realizowane cele, ale przede wszystkim na aksjologiczne uzasadnienie regulacji.

Zagadnieniu regulacji w sektorze energetycznym poświęcono już opracowania w formie artykułów. Dotychczas nie ukazało się jednak w literaturze polskiej opracowanie niniejszego zagadnienia z uwzględnieniem zarówno aksjologicznego uzasadnienia jak i analizy ewolucji koncepcji usług powszechnych. Skąpy charakter zarówno regulacji jak i literatury odnoszącej się do zagadnienia regulacji prospołecznej nie pozwala jednak ani na wyjaśnienie istoty prospołecznej funkcjonalizacji ingerencji państwa w sektor energetyczny, ani też na jednoznaczne określenie jej celów. Konieczne wydało się zatem podjęcie próby szerszej analizy (zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej) instytucji prospołecznej ingerencji w świetle celów regulacji sektorowej.

Praca składa się z trzech rozdziałów. Opierając się na regułach metody dedukcyjnej, w pierwszym zatytułowanym *Ponadnarodowe i krajowe ramy sektora energetycznego wyznaczające zakres ingerencji* dokonuję ogólnego przedstawienia ewolucji zmian w sektorze (zarówno instytucjonalnych jak i aksjologicznych), ze szczególnym uwzględnieniem tych elementów, które wskazują na specyfikę sektora, stanowiąc także punkt wyjścia do dalszych rozważań związanych z koncepcją usług powszechnych oraz odbiorcami wrażliwymi energii elektrycznej. W tym rozdziale, poza aksjologią sektora energetycznego, omawiam także instrumenty oddziaływania stosowane w sektorze i stawiam pytanie o rozwój funkcji regulacyjnej w kontekście społecznej funkcjonalizacji sektora. Kształtując strukturę pracy kierowałam się przede wszystkim myślą o jej spójności merytorycznej, omówienie w pierwszej kolejności charakterystyki sektora pozwoli więc na lepsze zrozumienie przyczyn oraz sposobu kształtowania się instytucji usług powszechnych i ich egzemplifikacji w postaci systemu wsparcia odbiorców wrażliwych.

W drugim rozdziale pt. *Ewolucja podejścia do prospołecznej ingerencji na przykładzie systemu wsparcia odbiorców wrażliwych* omawiam ewolucję podejścia polskiego prawodawcy do celów społecznych w sektorze poprzez analizę projektów rozwiązań kwestii wrażliwości społecznej odbiorców energii. Specyfika celów wpływa bowiem na wybór instrumentów ich realizacji. Analiza zastosowanych narzędzi w ramach funkcji regulacji sektora energetycznego jest natomiast podstawą do formułowania wniosków, co do skuteczności motywowanej celami społecznymi ingerencji regulacyjnej i możliwości wprowadzenia alternatywnych rozwiązań w zakresie usług powszechnych. Część drugą kończy refleksja o społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw energetycznych, w odniesieniu do świadczenia pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie.

W rozdziale trzecim, zatytułowanym *Nowy model regulacji prospołecznej* omawiam podstawę aksjologiczną prospołecznej regulacji sektora energii elektrycznej oraz cele regulacji sektorowej. Definiuję w nim także główne problemy dotychczasowych rozwiązań oraz przyczyny ich nieskuteczności. Rozdział ten, poza rozważaniami teoretycznymi, ma przede wszystkim implikacje praktyczne. W rozdziale tym odnoszę się bowiem do założeń nowego modelu regulacji prospołecznej w zakresie odbiorców wrażliwych energii elektrycznej (cel, identyfikacja beneficjentów oraz środki) w kontekście realizacji ram aksjologicznych sektora energetycznego. Przywołuję w nim także rozwiązania stosowane w innych państwach europejskich, które to rozwiązania stanowią inspirację dla

autorskiego systemu wsparcia odbiorców wrażliwych w sektorze energetycznym. Ostatni rozdział zawiera także innowacyjną (prawdopodobnie pierwszą na gruncie polskiego prawa gospodarczego publicznego oraz prawa konstytucyjnego) propozycję nowego prawa człowieka – prawa do dostępu do energii.

Celem pracy jest z jednej strony zidentyfikowanie obszarów regulacji prospołecznej, które ze względu na zakres praw i obowiązków w ramach usług powszechnych wymagają zmian, jak również wskazanie właściwego kierunku tych zmian z wykorzystaniem odpowiednich narzędzi prawnych. W *Refleksji końcowej* zestawiam więc wnioski płynące z przeprowadzonej wcześniej analizy i formułuję postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* odnośnie dalszego trendu rozwoju prawa energetycznego.

Wyczerpujące przedstawienie ewolucji określonych instytucji prawa energetycznego nie jest zadaniem łatwym. Jednak nie jest ono celem niniejszej pracy. Aspekt historyczny uznano więc za istotny ze względu na możliwość ukazania rozwoju regulacji zarówno przez pryzmat zmian społeczno – gospodarczych jak i celowościowych. Pracę można podzielić zatem na dwie – nieformalne – części. Pierwsza (rozdział 1) osadza zagadnienie aksjologicznego uzasadnienia prospołecznej ingerencji w sektorze energetycznym we właściwych ramach teoretycznych. Przedstawione zostały tutaj zagadnienia niezbędne dla zrozumienia istoty usług powszechnych oraz wrażliwości energetycznej. Część druga (rozdział 2 i 3) skupia się natomiast na szczegółowej analizie poszczególnych rozwiązań krajowych dotyczących systemów wsparcia odbiorców wrażliwych oraz płynących z tego wniosków. Co stanowi podstawę dla wykreowania nowych rozwiązań, które w odróżnieniu od obowiązujących regulacji, zapewniają realizację interesu publicznego (społecznego) w sektorze.

Celem pracy jest zatem zarówno określenie miejsca prospołecznej ingerencji regulacyjnej w sektorze energetycznym oraz jej celów w kontekście dotychczasowej roli ingerencji regulacyjnej w sektorach infrastrukturalnych, podstaw prawnych w obowiązującym stanie prawnym (na gruncie ustawy *Prawo energetyczne*⁵), a także szczegółowa analiza istoty oraz charakteru prawnego usług powszechnych realizujących interes publiczny w liberalizowanych sektorach. Wskazany wyżej zakres celów pracy wymagał w pierwszej kolejności przedstawienia procesu kształtowania się prospołecznej ingerencji regulacyjnej, gdyż dopiero spojrzenie z perspektywy historycznej pozwala na zrozumienie celu i istoty wprowadzanych instytucji. Z tego względu, zawarte w pracy rozważania poświęcone są z jednej strony genezie oraz rozwojowi ingerencji regulacyjnej, z drugiej zaś strony stopniowemu wzmocnieniu pozycji prawnej regulacji prospołecznej, jako jednego z elementów charakteryzujących rozwój tej instytucji.

Problematyka prospołecznej ingerencji regulacyjnej i jej aksjologicznych podstaw obejmuje swoim zakresem znaczącą ilość zagadnień. Jej kompletne przedstawienie nie jest więc zadaniem łatwym. Dlatego w pracy zajmuję się przede wszystkim praktycznym wymiarem aksjologizacji prawa sektorowego, które analizuję przez pryzmat społecznych elementów obecnych na konkurencyjnym rynku energii. Problem badawczy wymaga bowiem nie tylko wskazania nowych połączeń między już istniejącymi i znanymi zjawiskami (z pogranicza nauk prawnych, społecznych i ekonomicznych), ale także powiązania ich w jedno, spójne zjawisko podlegające wspólnej narracji aksjologicznej, tj. motywowanej prospołecznie ingerencji za pomocą m.in. uniwersalizacji obowiązku świadczenia usług powszechnych. Przykładem czego jest motywowany społecznie, system wsparcia odbiorców wrażliwych energii elektrycznej, działający w ramach szerszego pojęcia zagwarantowania dostępu do usług powszechnych.

Konceptualizacja relacji państwo – prawo – gospodarka wymaga zbadania praktycznych (także społecznych) konsekwencji podejmowanych działań. Dotyczy to nie tylko teraźniejszości, ale przede

⁵ Ustawa z 10.4.1997 – Prawo energetyczne, [t.j.] Dz.U. z 2017, poz. 220.

wszystkim przyszłości. Konsekwencją tworzenia nowych rozwiązań jest przecież konieczność uwzględniania skutków, które one niosą. Tak więc z perspektywy wspomnianych przemian i w oparciu o dotychczasowe doświadczenia, istotne było przeprowadzenie oceny dotychczasowych działań, skupiając się przede wszystkim na ich negatywnych skutkach społecznych. Jest to o tyle istotne, że doktryna prawa gospodarczego publicznego i regulacja sektorowa skupia się raczej na osiąganiu efektywnej konkurencji w sektorze, aniżeli na społecznych skutkach wspomnianych procesów. W tym znaczeniu jest to praca nie tylko o negatywnych skutkach społecznych, ale także o obowiązkach stanowiących korelat ich występowania. W tym kontekście wyjaśnienia wymagała także kwestia obowiązków państwa w zakresie korygowania negatywnych skutków społeczno – ekonomicznych liberalnej gospodarki rynkowej. Analiza przepisów regulujących ten obszar wiąże się więc z pytaniem, o celowość tworzenia instrumentów regulacyjnych (obecny system wsparcia odbiorców wrażliwych) w kontekście braku realizacji przez nie interesu publicznego w sektorze.

Aspekt aksjologiczny jest więc istotny ze względu na szczególny charakter przedmiotu prospołecznej ingerencji regulacyjnej w sektorze energetycznym. Kwestia skuteczności i zakresu ingerencji w sektor energetyczny w odniesieniu do systemu wsparcia odbiorców wrażliwych energii elektrycznej wymaga zatem nie tylko analizy *PrEn*, ale przede wszystkim poznania kontekstu ingerencji, przez pryzmat jej prospołecznych celów. W ten sposób możliwa staje się ocena dotychczasowych rozwiązań, co stanowi podstawę do tworzenia nowych założeń systemu wsparcia, które to założenia w pełni odpowiadają celom regulacji prospołecznej i jako takie bardziej efektywnie oraz proporcjonalnie realizują wymogi związane z warunkami podejmowania przez państwo ingerencji w gospodarkę.

Jednocześnie wydaje się, iż w literaturze występują pewne braki w zakresie dogłębnej analizy ingerencji regulacyjnej i jej aksjologicznych podstaw, co tym bardziej zachęcało do podjęcia badań i do sformułowania tak określonego tematu rozprawy. Dotychczas w literaturze przedmiotu ograniczano się bowiem do badania regulacji w jej prokonkurencyjnym wymiarze celowościowym. Dodatkowo, sytuację komplikuje szczególna regulacja ustawowa – *PrEn*, tworząca ramy instytucjonalne ingerencji sektorowej. Brakuje zatem kompleksowej analizy omawianej kwestii. W niektórych sytuacjach, konieczne jest więc wyjście poza utarty schemat i odpowiedź na pytanie – po co państwo ingeruje w swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorstw i jak powinno robić to efektywnie, aby w pełni wypełniać rolę gwaranta usług powszechnych w sektorach infrastrukturalnych? Praca niniejsza ma więc także na celu wskazanie najbardziej racjonalnych środków (narzędzi), które umożliwią osiągnięcie celów wynikających z aksjologii prawa energetycznego. Problematyka prezentowana w rozprawie jest więc doniosła zarówno z poznawczego jak i praktycznego punktu widzenia.

Charakter prawny prospołecznej ingerencji regulacyjnej budzi w literaturze liczne wątpliwości. Z tego względu w pracy podejmuję również rozważania związane z ingerencją w sektorze energetycznym realizowaną przy pomocy prawa antymonopolowego. Czynię to jednak wyłącznie w sposób sygnalizujący, niezbędny dla omówienia instytucji regulacji prospołecznej oraz instytucji usług powszechnych w sektorach infrastrukturalnych.

Ogólne koncepcje wymagają konkretyzacji. W rozprawie przyjmuję więc założenie, zgodnie z którym prospołeczna ingerencja regulacyjna w sektorze energetycznym, przykładem której jest system wsparcia odbiorców wrażliwych energii elektrycznej jest efektem aksjologii prawa energetycznego, która poprzez zakres uwzględniania elementów społecznych dokonała wyodrębnienia z aksjologii prawa gospodarczego publicznego. W konsekwencji ingerencja regulacyjna stanowi narzędzie realizacji aksjologii prawa energetycznego, czyniąc tym samym ingerencje funkcją aksjologii. Prospołeczna ingerencja regulacyjna stanowi więc niezbędny instrument prawny w zakresie ochrony określonych wartości w sektorze energii elektrycznej.

Weryfikacji przedstawionej hipotezy służy natomiast próba udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy można mówić o wspólnej aksjologii sektorów infrastrukturalnych?
2. Co wyróżnia aksjologię prawa energetycznego?
3. Jaki jest kierunek działań prawnych w urzeczywistnianiu aksjologii w sektorze energetycznym?
4. Jakie wartości i cele znajdują się u podstaw ingerencji regulacyjnej państwa (administracji gospodarczej) w sektorze energetycznym?
5. Jaka jest relacja celów prospołecznych do celów prokonkurencyjnych?
6. Czy ingerencja regulacyjna gwarantuje realizację celów prospołecznych?
7. Czym jest społeczna funkcjonalizacja konkurencji w sektorze energetycznym?
8. Czy *PrEn* realizuje interes publiczny w wymiarze społecznym w sektorze energetycznym?
9. Na czym polega zawodność instrumentów antymonopolowych w odniesieniu do celów publicznych w sektorze energetycznym?
10. Czy regulacja prospołeczna jest nowym typem regulacji?
11. Na czym polegają zjawiska wrażliwości i ubóstwa energetycznego?
12. Jakie są podstawowe narzędzia ochrony odbiorców wrażliwych energii elektrycznej?
13. Czy obecny system ochrony odbiorców wrażliwych stanowi wystarczającą podstawę do zagwarantowania dostępności usług powszechnych?
14. Czy można wykreować nowe instrumenty regulacji prospołecznej w ramach ochrony odbiorców wrażliwych energii?
15. Czy można mówić o odrodzeniu czy zmierzchu koncepcji usług powszechnych?

Podstawową metodą badawczą przyjętą w pracy, charakterystyczna dla opisu zjawisk z zakresu prawa gospodarczego publicznego, jest metoda dogmatyczno – prawna, metoda historyczna (pozwalająca na identyfikację źródeł obecnych regulacji) oraz metoda prawno porównawcza (porównanie rozwiązań funkcjonujących w różnych systemach prawa, z uwzględnieniem ich społeczno – gospodarczego kontekstu). Analizie poddane zostały pierwotne i wtórne źródła prawa unijnego, orzecznictwo oraz przede wszystkim polskie rozwiązania prawne. Ponadto w pracy wykorzystałam rozproszone w licznych opracowaniach naukowych – zarówno polskich, jak i zagranicznych (przede wszystkim amerykańskich i brytyjskich) – poglądy i stanowiska doktryny odnoszące się do zakresu i przedmiotu rozprawy, poddając je analizie pod kątem przyjętych w pracy założeń.

1. Ponadnarodowe i krajowe ramy sektora energetycznego wyznaczające zakres ingerencji

Filozofowie już od czasów Sokratesa przypominają, jak rzadko uświadamiamy sobie pobudki, które kierują naszym postępowaniem. Podobnie jest w przypadku tworzenia i stosowania prawa. Niewielu zauważa, że nie tylko jednostka działa z jakiś pobudek, ustawodawca również kieruje się (świadomie bądź nieświadomie) aprobowanymi przez siebie wartościami, które składają się na obowiązującą w danym systemie prawnym płaszczyznę aksjologiczną. Zawsze sięgamy po jakieś wartości, a oceniając i analizując tylko jedną, instrumentalno – formalną stronę prawa, komentatorzy zapominają, że prawo winno być oceniane również w relacji do przyjętego systemu aksjologicznego⁶, który sytuuje instytucje prawne w szerszym kontekście ocen oraz opinii społecznych. Co wiąże się także z artykułowaniem potrzeb oraz możliwością (a także koniecznością) ich zaspokojenia przez państwo⁷.

Choć niewielu komentatorów *PrEe* uwzględnia istnienie płaszczyzny aksjologicznej, to chcąc prawidłowo je interpretować, nie można pomijać także tej płaszczyzny. Prawo energetyczne – jak każde inne prawo – ma swoją podstawę aksjologiczną i to właśnie owa podstawa stanowi w pierwszym rzędzie wyjaśnienie oraz uzasadnienie jego obowiązywania⁸. Innymi słowy, pominięcie warstwy aksjologicznej danej regulacji (w tym konkretnym przypadku sektora energetycznego) wiąże się z pozbawieniem podmiotów stosujących prawo, możliwości realizowania go zgodnie z pierwotnymi celami. Nie zawsze bowiem stosowanie litery prawa realizuje jego pierwotne cele. W konsekwencji, pomijając aksjologię i wartości prawa, jesteśmy pozbawieni możliwości przeprowadzenia pogłębionej nad nim refleksji.

Analizując piśmiennictwo ostatnich lat można także zauważyć, że aksjologiczna warstwa procesu stanowienia i stosowania prawa jest jednym z najmniej eksplorowanych obszarów badań⁹. Dzieje się tak nie tylko ze względu na stopień skomplikowania tej materii (zdaniem wielu jest on znaczny i wykracza poza obszar rozważań prawnych, wchodząc niejednokrotnie na pole filozofii i socjologii), lecz także ze względu na brak świadomości znaczenia wartości, przywoływanych za pomocą celów w systemie prawnym. Słusznie więc zwraca uwagę Z. Ziemiński, że prawnik, który nie będzie w stanie nakreślić (oczywiście na poziomie dużego uproszczenia), czym są wartości, z natury rzeczy będzie też nieporadny w prowadzeniu merytorycznych sporów o nie (np. w zakresie wykładni celowościowej użytych przez ustawodawcę klauzul generalnych)¹⁰. Nie jest także rzadkością sytuacja, że nawet jeśli płaszczyzna aksjologiczna (płaszczyzna wartości) znajdzie miejsce w prawniczym dyskursie, to rozważania na ten temat są prowadzone powierzchownie i dotyczą tylko wybranych aspektów problemu, bez uwzględnienia pełnej perspektywy¹¹. Pomimo wspomnianych wyżej i sygnalizowanych przez doktrynę trudności, nie należy wyrzekać się jednak używania tego wieloznacznego i abstrakcyjnego terminu¹².

Poznanie wartości realizowanych w obszarze gospodarki oraz ich hierarchii (oprócz walorów czysto poznawczych) jest jednak niezbędne przede wszystkim dla analizy ingerencji państwa w swobody wolnego rynku. Państwo (przy pomocy administracji publicznej/administracji gospodarczej) koryguje

⁶Konieczność wyróżnienia płaszczyzny aksjologicznej jest w doktrynie powszechnie akceptowana. Zdarzają się jednak autorzy kwestionujący celowość jej wyodrębnienia. Por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 102 – 103.

⁷Zob. J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985, s. 284.

⁸A. Szafrński, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. X.

⁹M. Zieliński i Z. Ziemiński wskazują, iż jest nie tylko mało eksplorowana – jest wręcz zaniedbana. A nawet jeśli prawnik używa argumentacji opartej na wartościowaniu oraz aksjologicznym uzasadnieniu, to robi to w bardzo niejasnych zarysach. Zob. M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988, s. 141.

¹⁰Zob. Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 57 – 58.

¹¹Z. Ziemiński trafnie określił tę sytuację jako rozwiązywanie problemów aksjologicznych z żabiej perspektywy dnia dzisiejszego. Zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, op. cit., s. 105.

¹²Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii...*, op. cit., s. 60.

te zjawiska rynkowe, które nie realizują zdefiniowanych w ramach interesu państwa celów. Tak więc każda ingerencja państwa niesie ze sobą konieczność znalezienia równowagi, pomiędzy kolidującymi wartościami i celami¹³. Tym samym wartości, którymi kieruje się państwo (decydując się na ingerencję) mają kluczowe znaczenie w procesie tworzenia i stosowania prawa.

Prawo jako narzędzie ingerencji jest więc traktowane w sposób instrumentalny, służący realizacji założonych celów będących pochodną aksjologii przyjętej przez prawodawcę. Kształt i cele ingerencji są jednak pośrednio determinowane także przez specyfikę sektora energetycznego, którego cechy wyróżniają go spośród innych sektorów infrastrukturalnych.

1.1. Sektor i energia – specyfika determinująca podejście

Ingerencja państwa w procesy gospodarcze, zachodzące w sektorze energetycznym nie jest cechą wyróżniającą go spośród innych sektorów gospodarki. Patrząc jednak na jej intensywność, wielość i wagę realizowanych zadań oraz celów, które chce się osiągnąć poprzez ingerencję, można śmiało pokusić się o twierdzenie, że sektor ten jest pod tym względem wyjątkowy, i to zarówno z punktu widzenia narodowego, jak również europejskiego. Specyfika i wyjątkowość tego sektora wynikają jednak przede wszystkim ze szczególnego charakteru dobra, jakim jest energia elektryczna¹⁴.

Najłatwiej porównać energię¹⁵ do powietrza. W codziennym życiu nikt nie zastanawia się nad jego składem, ilością, nie wspominając już o jego znaczeniu oraz skutkach jego braku. Dopiero, gdy pojawią się problemy z nim związane (przykładowo niewystarczająca ilość) uświadamiamy sobie, że jest ono absolutnie niezbędne do prawidłowego funkcjonowania. Nie inaczej jest w przypadku energii. Abstrahując od definicji ustawowych¹⁶, można patrzeć także na energię i energetykę (sektor) szerzej, z perspektywy roli spełnianej w społeczeństwie. Cechą energii, wyróżniającą ją spośród innych towarów jest więc przede wszystkim jej hybrydowy charakter¹⁷. Z jednej strony podlega ona prawom rynku – jak inne produkty w obrocie, z drugiej spełnia ważną rolę w społeczeństwie (dobro publiczne realizowane w ramach gwarantowanego dostępu do usług publicznych/powszechnych). Na jej dualistyczny charakter wpływa także dwuelementowość rynku energii.

Towar czy dobro cywilizacyjne?

Faktyczny dostęp po stronie odbiorców wymaga połączenia dwóch elementów, tj. towaru w postaci energii elektrycznej oraz świadczenia usługi (jej przesył oraz dystrybucja). Ponadto, jest to dobro, które łączy w sobie elementy tak dobra cywilizacyjnego jak i towaru, który aby należycie pełnił swoją rolę, musi mieć odpowiednio ustaloną cenę.

W literaturze przedmiotu¹⁸ można czasem znaleźć określenie energii, jako dobra cywilizacyjnego. Teza ta wydaje się w pełni do zaakceptowania, przy czym można rozumieć to zarówno jako umożliwienie dostępu do innych zdobyczy współczesnej cywilizacji, do których dostęp bez energii byłby utrudniony albo niemożliwy (np. transport, telekomunikacja), jak i dobro samo w sobie,

¹³Zob. M. Szydło, *Funkcje administracji publicznej wobec gospodarki* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013, s. 124.

¹⁴M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych...*, op. cit., s. 53.

¹⁵PrEn zawiera tylko definicję energii (która oznacza energię przetworzoną w dowolnej postaci) oraz energii elektrycznej z kogeneracji. Uwzględniając jednak potoczne rozumienie pojęcia energii na gruncie tej pracy będzie używane zamiennie z pojęciem energia elektryczna.

¹⁶Które to definicje zazwyczaj (jak np. PrEn w art. 3 pkt 1) nie definiują pojęcia energii, podejmując jednocześnie próbę zawężenia związanego z daną definicją pola desygnatów znaczeniowych.

¹⁷Tak P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 167 – 168.

¹⁸Zob. Z. Muras, *Komentarz do art. 40 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 1177 – 1178; A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Konkurencyjny rynek energii – czy i komu jest potrzebny?* [w:] M. Okólski (red.), *Jaki model rynku energii?*, Warszawa 2001, s. 2; I. Figaszewska, *O konieczności ochrony gospodarstw domowych słabych ekonomicznie na rynku energii elektrycznej oraz gazu*, Biul. URE 2008, Nr 1, s. 2 i nast.

stanowiące podstawę cywilizacji XXI wieku oraz warunek egzystencji¹⁹. W drugim przypadku dostęp do niej jest niezbędny dla prawidłowego funkcjonowania każdego społeczeństwa. Analizując zakresy obu pojęć można wskazać, że w obu przypadkach konkluzja jest ta sama. Tak więc traktując energię, jako dobro cywilizacyjne, każdy członek społeczeństwa (przenosząc to na grunt *PrEn* – każdy odbiorca), winien mieć do niej dostęp, aby realizować się zarówno jako jednostka, jak i część większej całości, społeczeństwa. Wprowadzając do dyskursu perspektywę aksjologiczną trzeba jednak pamiętać, że energia nie stanowi wartości samej w sobie. Pozostaje natomiast w relacji instrumentalnej z wartościami/celami, które można zrealizować za jej pomocą. W takich przypadkach energia, jako dobro cywilizacyjne, warunkujące dostęp do innych dóbr i zdobyczy współczesnej nauki oraz techniki, nie tylko umożliwia korzystanie z nich (przynajmniej potencjalne), ale stwarza także możliwość skorzystania z szans, jakie ze sobą niosą²⁰. Dostęp do energii jest więc wartością społeczną, umożliwiającą życie na poziomie niezbędnym dla utrzymania pewnego elementarnego standardu²¹. Skoro więc energia elektryczna jest w pewien sposób wyjątkowa, rodzi to doniosłe konsekwencje dla organów odpowiadających za jej dostępność, cenę oraz jakość. Po stronie państwa energia (dostęp do niej), leży więc u podstaw nakładania na przedsiębiorstwa sektora (podmioty prywatne) obowiązków użyteczności publicznej (świadczenia usług powszechnych), w postaci nakazu ich świadczenia, przy zachowaniu przez państwo narzędzi kontrolnych (ustalenie ceny sprzedaży, kontrola jakości i kosztów produkcji)²².

Pogłębiając analizę podniesionego problemu, dostęp do energii elektrycznej ma służyć zaspokajaniu potrzeb zbiorowych, co leży w szeroko rozumianym interesie publicznym. Wiąże się z tym także poddanie gospodarowania w sektorze (świadczenia usług powszechnych), szczególnym regulacjom prawnym, modyfikującym przyjęte w gospodarce rynkowej ogólne reguły efektywności²³. Z tego też względu, energia elektryczna była przez długi czas uznawana za dobro publiczne, o którego dostępności (i jej zasadach) winno decydować przede wszystkim państwo (model państwa świadczącego).

Poruszona wcześniej kwestia elementarnego standardu wiąże się także z szeregiem konsekwencji, mowa bowiem o istnieniu pewnego standardu należnego każdemu. W takiej sytuacji dostęp do energii, który obejmuje elementarny standard, nie tylko klasyfikuje grupy według ich zamożności, ale także wskazuje na zakres szeroko rozumianej biedy społecznej²⁴. W konsekwencji, niemożliwość jego osiągnięcia przez niektóre jednostki w warunkach wolnego rynku i konkurencji, aktualizuje po stronie państwa potrzebę wprowadzenia mechanizmów ochronnych (bądź kompensujących) dla tych odbiorców energii. Mamy więc do czynienia z procesem optymalizacji wartości, związanych z zapewnieniem elementarnego standardu, w zakresie dostępu do energii. Optymalizacja w użytym znaczeniu będzie oznaczała zatem konieczność przeniesienia (transpozycji) płaszczyzny aksjologicznej, na sferę prawa pozytywnego.

Oprócz dualnego charakteru dostępu, energia przejawia także inne cechy (właściwości), które decydują o jej wyjątkowości, z perspektywy zarówno całego społeczeństwa, jak i jednostki.

¹⁹A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 168.

²⁰Przykładowo można odwołać się do zależności pomiędzy energią i dostępem do Internetu, gdzie energia jako dobro cywilizacyjne warunkuje skorzystanie z szans jakie niesie Internet.

²¹J. Wódz, *Energia, Nowy Przemysł*, Katowice 2001, Nr 4, s. 16.

²²Por. M. Rzeszutko – Piotrowska, *Administracja publiczna wobec przemian sektora energetycznego w Polsce – przegląd wybranych aspektów prawnych* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.) *Nowe Prawo Energetyczne*, Lublin 2013, s. 241 i nast.

²³J. Grabowski, *Rola prawa w korygowaniu negatywnych skutków społeczno – ekonomicznych liberalnej gospodarki rynkowej. Pierwszeństwo prawa stanowionego wobec „naturalnych” praw rynku* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013, s. 14.

²⁴*Ibidem*.

Na szczególną uwagę zasługuje więc przede wszystkim powszechność jej zastosowania i zapotrzebowania na nią, z zastrzeżeniem, iż zapotrzebowanie to nie może zostać zaspokojone własnymi siłami (indywidualnie)²⁵. Przy powszechności zapotrzebowania, popyt na energię jest (do pewnego stopnia) mało elastyczny, nawet przy zmianie jej ceny²⁶. Rynek energii jest bowiem rynkiem natychmiastowym, na którym konsumpcja musi bilansować się z wytwarzaniem. W tym miejscu ponownie wraca więc kwestia standardu, w postaci zaspokojenia elementarnych potrzeb, z których zaspokojenia nie można całkiem zrezygnować, nawet w obliczu drastycznej podwyżki cen. Łączy się z tym kolejna cecha energii, czyli brak substytutu (dobra komplementarnego, mogącego ją zastąpić). W konsekwencji, pojawia się także kwestia odpowiednich urządzeń infrastrukturalnych, za pomocą których jest ona dostarczana. Nie ulega także wątpliwości, że odbiorca końcowy – co do zasady – nie jest w stanie stworzyć odpowiedniej infrastruktury, na potrzeby dostarczanej do niego energii (czynnik ekonomicznej nieopłacalności). Natomiast charakterystyka zapotrzebowania po stronie odbiorcy determinuje fakt, iż oczekuje on świadczenia jednorodnego pod względem jakościowym (parametry jakościowe)²⁷, co sprawia, że odbiorcy końcowi są stosunkowo silnie powiązani z dostawcami.

Kluczowy element gospodarki

Na użytek prowadzonych tu rozważań należy wskazać, że przywoływana wielokrotnie specyfika energii, w kontekście społecznym sprowadza się także do jej zdolności oddziaływania na kondycję całej gospodarki. Jak w reakcji łańcuchowej, wzrost ceny detalicznej energii elektrycznej, powoduje wzrost cen towarów i usług, co może skutkować zmniejszeniem popytu na nie, a w ostateczności (przy dużym wzroście cen) może ciążyć nawet w kierunku recesji. Nasuwa się więc pewna refleksja o charakterze ogólnym, iż to od cen energii i jej dostępności zależy w dużej mierze poziom życia mieszkańców oraz konkurencyjność gospodarki.

Z dostępnością energii nierozzerwalnie związana jest także kwestia odpowiedniej ceny. Jeżeli jest nieodpowiednia (tzn. odbiorca nie może pozwolić sobie na zakup energii wystarczającej na zaspokojenie podstawowych potrzeb), to jednostka zostaje w pewien sposób wykluczona oraz skazana na egzystencję, opartą o niedopuszczalnie niskie standardy²⁸. W XXI wieku wzrost cen energii jest zatem problemem społecznym²⁹.

Odwołując się do literatury przedmiotu, w doktrynie prawa energetycznego często nie zwraca się uwagi na fakt, iż mówiąc o odbiorcy końcowym i jego problemach mowa w rzeczywistości

²⁵Ze względu na niewielką skalę w stosunku do pozostałych odbiorców uzależnionych od dostawców zewnętrznych pominięto w tym przypadku np. energię produkowaną z OZE na własne potrzeby.

²⁶Jak słusznie wskazał K. Jaskólski, zużycie energii (szczególnie energii elektrycznej) jest proporcjonalne do dochodów odbiorców, ale tylko w pewnym zakresie. Opierając się na danych przytoczonych przez tego autora, zużycie energii przez statystycznego Polaka zależało więc (choć nie była to zależność ściśle liniowa) od ilości energii jaką mógł on kupić za swoje wynagrodzenie. W 1996 r., gdy cena energii elektrycznej wzrosła o 10% zużycie wzrosło aż o 27%. Natomiast w roku 1997 cena energii elektrycznej wzrosła o 22%, a jej zużycie pozostało bez zmian, gdyż wynagrodzenia wzrosły wtedy w takim samym stopniu. Po przekroczeniu określonego poziomu dochodów, gdy odbiorcę stać na wszystkie elektryczne urządzenia domowe dostępne na rynku, zużycie nie powinno nadal wzrastać. Wyrażając tę myśl inaczej, po osiągnięciu pewnego poziomu, zużycie energii nie zależy już od możliwości finansowych odbiorcy. K. Jaskólski, *Czy zużycie energii elektrycznej jest miernikiem zamożności*, Biul. URE 1999, Nr 4, s 30 – 34.

²⁷Określenie obowiązujących parametrów jakościowych energii elektrycznej dostarczanej odbiorcom w poszczególnych grupach przyłączeniowych nastąpiło w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z 20.12.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, ruchu i eksploatacji tych sieci, Dz.U. [2005], Nr 2, poz. 6), a doprecyzowanie w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 4.5.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, Dz.U. [2007], Nr 93, poz. 623.

²⁸Zob. J. Malko, *Rynek a regulacja: rola modelowania procesu energii*, Elektroenergetyka – Współczesność i Rozwój 2009, Nr 2, s. 2

²⁹Raport końcowy Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu* z 31.3.2008 r. przygotowany przez I. Figaszewską i innych [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 5.7.2014).

o gospodarstwach domowych, co z reguły oznacza przynajmniej dwie osoby³⁰. Problemy z energią dotyczą więc całych rodzin, co stanowi główną przyczynę trudności w oszacowaniu liczby osób, na które wpływają zmiany cen energii. Kierując się liczbą zawartych umów (liczbą odbiorców końcowych), nie zna się więc rzeczywistej liczby osób korzystających z energii w tych gospodarstwach oraz skali ewentualnych niekorzystnych zjawisk z tym związanych³¹.

Cechy sektora a powszechność dostępu do energii elektrycznej

Podobnie jak w przypadku definicji wartości, również w przypadku sektora energetycznego, występują problemy z jego klasyfikacją. Do jego opisu używa się zarówno pojęcia sektor infrastrukturalny jak i sektor sieciowy. Przy czym rację ma także O. Filipowski, który podkreśla, iż nie dla każdego przypadku pojęcia sektor sieciowy i sektor infrastrukturalny można uznać za ekwiwalentne³². Wybierając jako przyczynę wyróżnienia fakt świadczenia usług powszechnych, mamy do czynienia z sytuacją, gdy w przypadku sektorów sieciowych przesłanka ta jest zawsze spełniona (zawsze prawdziwa). Natomiast w przypadku sektorów infrastrukturalnych istnieją sytuacje, gdy nie jest ona spełniona. Pojęcie sektora infrastrukturalnego jest więc pojęciem szerszym (nie każdy sektor infrastrukturalny jest sektorem sieciowym, ale każdy sektor sieciowy jest sektorem infrastrukturalnym)³³.

Nazwa sektory sieciowe ma swe źródło w specyficznych warunkach prowadzenia działalności gospodarczej, tj. przy wykorzystaniu sieci. Posiłkując się powszechnie aprobowaną definicją M. Szydło, sieci infrastrukturalne, to (...) *rozbudowane systemy techniczne, umożliwiające przemieszczanie (transportowanie) na większe odległości określonych substancji, przesyłek pocztowych, nośników energii, sygnałów elektronicznych czy też pojazdów transportowych*³⁴. W skład tych rozbudowanych systemów technicznych wchodzi jednak nie tylko sieci w potocznym rozumieniu (przewody, linie przesyłowe), ale także inne urządzenia, dzięki którym możliwe jest koordynowanie oraz sterowanie danym systemem.

W literaturze przedmiotu podnosi się również, iż cechą relewantną tych sektorów są usługi w nich świadczone, które charakteryzują się specyficznymi przymiotami/właściwościami. Usługi te zaspokajają podstawowe potrzeby, pojawiające się w sposób regularny³⁵, a ich świadczenie warunkuje możliwość uczestniczenia odbiorcy, zarówno w życiu społecznym, jak i zawodowym. Stąd też formułowany jest postulat obowiązku zaspokojenia ich w przypadku każdego podmiotu, który je artykułuje (zgłasza potrzebę ich dostarczenia). Używając pojęcia sektory sieciowe akcentuje się zatem ich systemowy charakter oraz specyfikę świadczonych przez nie usług. Co się zaś tyczy sektorów infrastrukturalnych, podstawowym kryterium ich wyróżnienia stanowi infrastrukturalny charakter działalności, prowadzonej przez przedsiębiorstwa w nich funkcjonujące³⁶. Przy czym charakter ten wyraża się zarówno w konieczności korzystania z określonej infrastruktury technicznej, jak również w podkreślanu ich bazowego znaczenia dla funkcjonowania innych sektorów.

³⁰W dokumentach z 2014 r. Ministerstwo Gospodarki podało, że średnia liczba osób w gospodarstwie domowym wynosi 2,9, a najliczniejszą grupę stanowią gospodarstwa 1 lub 2 osobowe (odpowiednio 23,7% i 23%). Zob. Projekt Ministerstw Gospodarki Polityka energetyczna Polski do 2050 r. z sierpnia 2014 r. (wersja 0.1) [online]. Dostępny: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 25.9.2014), s. 22.

³¹I. Figaszewska, *O konieczności ochrony...*, op. cit., s. 2.

³²O. Filipowski, *Ceny drapieżne w unijnym prawie konkurencji i regulacji sektorowej* [w:] H. Gronkiewicz – Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 89.

³³Ibidem.

³⁴M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, s. 20.

³⁵Zob. M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 60 – 61.

³⁶Ibidem, s. 53.

Charakteryzując sektory infrastrukturalne, nie mniej ważne jest podkreślenie ich usługowego charakteru, wprowadzenia szczególnych regulacji prowadzenia w nich działalności gospodarczej i (jak w przypadku definicji sektorów sieciowych) możliwości zaspokajania dzięki nim istotnych (elementarnych) potrzeb odbiorców. W przypadku sektora energetycznego, oba określenia (sieciowy, infrastrukturalny) mogą być stosowane zamiennie³⁷.

Sektor energetyczny składa się przede wszystkim z podsektora elektroenergetyki oraz gazownictwa. Jednak najczęstszy w literaturze podział sprowadza się do wyróżnienia czterech podsektorów, tj. elektroenergetycznego, gazownictwa, ciepłownictwa oraz paliw stałych (lub też podsektora surowcowo – paliwowego)³⁸. Przy czym możliwe jest również wyróżnienie podsektora energetyki alternatywnej, obejmującego energię odnawialną i jądrową³⁹. Najszerze ujęcie (reprezentowane m.in. przez F. Elżanowskiego) dzieli sektor energetyczny na pięć podsektorów: elektroenergetyczny, gazownictwo, ciepłownictwo, paliw ciekłych oraz podsektor wydobywczy⁴⁰. Wielość prezentowanych klasyfikacji zdaje się więc potwierdzać fakt, że podział na podsektory jest w dużej mierze kwestią przyjęcia określonej konwencji.

Tak pokrótce scharakteryzowany sektor winno się więc opisać zarówno jako strategiczny dział gospodarki,⁴¹ jak i jej krwioobiegi⁴². Można też skupić się na podkreśleniu jego dominującego ekonomicznie i strategicznie statusu⁴³ oraz istotnego znaczenia dla ładu społecznego (w zasięgu zarówno lokalnym, jak i globalnym)⁴⁴. Nie można jednak zapominać, że tym, co czyni go tak wyjątkowym, pośród innych gałęzi gospodarki, jest jego przedmiot – czyli energia, wpływająca na egzystencję każdego człowieka, bez względu na to, czy rozpatrujemy to z punktu widzenia państwa czy też całej UE. Konsekwentnie, wyjątkowość w zakresie przedmiotu i struktury, determinuje więc unikatowość rozwiązań, przyjmowanych zarówno przez państwa członkowskie, jak i samą UE.

Problematyka jest tym bardziej interesująca, iż pomimo uznania energii za towar, rynek ten różni się zasadniczo od innych rynków towarowych⁴⁵. W pierwszym rzędzie, kupujący energię elektryczną (odbiorca) nabywa energię elektryczną (towar) oraz jej przesył (dostawę) od wytwórcy, co potocznie można określić jako transakcję łączoną, choć *de facto* realizowaną przez odrębne organizacyjnie podmioty. Jak każdy towar, energia drogę do odbiorcy końcowego zaczyna u wytwórcy, następnie jest transportowana (sieć przesyłowa) do pośredników (spółki dystrybucyjne), a stąd sieciami dystrybucyjnymi trafia do odbiorców. Wspomniana wielokrotnie specyfika sektora, wiąże się także

³⁷M. Pawełczyk opisując sektor energetyczny posługuje się również pojęciem sektora użyteczności publicznej. Autor ten tworzy więc nowy podział, wykraczający poza pojęcie sektorów sieciowych i infrastrukturalnych. Posługując się bowiem pojęciem sektorów użyteczności publicznej, autor wskazuje na szereg podobieństw między sektorem energetycznym a (nie wyróżnianym w tym kontekście przez innych autorów) sektorem wodociągowo – kanalizacyjnym. Pamiętając jednak o problemach związanych z zakresem znaczeniowym pojęć sektor sieciowy i sektor infrastrukturalny, niecelowe wydaje się wprowadzanie dodatkowego pojęcia stanowiącego przyczynek do dalszych podziałów sektorów. M. Pawełczyk, *Przedsiębiorstwo energetyczne a konsument w sektorze energetycznym – propozycja nowego modelu ustrojowego ochrony zbiorowych interesów konsumentów w sektorze energetycznym* [w:] A. Walaszek – Pyziół (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013, s. 407 – 408.

³⁸F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa, 2008, s. 27.

³⁹P. Bogdanowicz, *Interes publiczny...*, op. cit., s. XVI.

⁴⁰F. Elżanowski, *Polityka energetyczna...*, op. cit., s. 27.

⁴¹F. Elżanowski, M. Będowski – Kozioł, T. Skoczny, *Polityka energetyczna Unii Europejskiej* [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, t. XXVIII, Warszawa 2010, s. XXVIII – 128.

⁴²A. Szafranski, *Europeizacja prawa energetycznego* [w:] H. Gronkiewicz – Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 540 – 544.

⁴³F. Elżanowski, *Polityka energetyczna...*, op. cit., s. 14 – 15.

⁴⁴*Ibidem*, s. 11 – 12.

⁴⁵TS uznał energię za towar w 1964 r. Wyrok TS z 15.7.1964 r., C 6/64 sprawa Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., ECR 1964, s. 1194.

z pojęciem monopolu naturalnych. Jednak tylko niektóre ogniwa w łańcuchu dostaw energii są objęte trwałym monopolem naturalnym, tj. przesył i dystrybucja⁴⁶.

Wyjątkowość sektora energetycznego, a więc także energii polega również na tym, że jest ona towarem niepodlegającym magazynowaniu⁴⁷, a zapotrzebowanie na nią jest zmienne w czasie i dodatkowo uzależnione od mniej lub bardziej przewidywalnych czynników (np. pogoda). Kolejną cechą wpływającą na kształt sektora, jest niesymetryczne ukształtowanie strony popytowej detalicznego rynku energii (ryнку odbiorców końcowych). Odbiorców detalicznych jest ok. 16,7 mln, z czego ok. 89% to odbiorcy z grupy G⁴⁸ (gospodarstwa domowe)⁴⁹. Mając zatem na uwadze tylko liczbę odbiorców końcowych w gospodarstwach domowych, stanowiliby oni najsilniejszą grupę, mogącą wpływać na zachowania innych podmiotów na rynku. Jest jednak inaczej, gdyż wolumen energii dostarczanej dla tej grupy, stanowi ledwie około 25% całości dostaw. Mamy więc do czynienia z sytuacją kuriozalną, gdzie największa (ilościowo) i najbardziej wrażliwa na zmiany na rynku grupa, ma najmniejszą siłę rynkową, co przekłada się także na brak realnej zdolności oddziaływania na inne, silniejsze podmioty.

Na kształt sektora wpływa także faktyczna niesymetryczność ukształtowania sytuacji podmiotów oraz przeciwstawności ich interesów. Jednak konflikt interesów nie zawsze rozgrywa się tylko w płaszczyźnie między przedsiębiorstwem energetycznym a odbiorcą. Specyfika sektora infrastrukturalnego wymaga bowiem uwzględnienia także (a może przede wszystkim) interesu państwa. Przedsiębiorstwa energetyczne dążą więc do zapewnienia stabilnego funkcjonowania (monopolizacja rynku), dalszego rozwoju, maksymalizacji zysków oraz przywiązania do nich odbiorcy, co nierzadko odbywa się kosztem tych ostatnich. W interesie państwa jest natomiast m.in. zwiększenie efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw w sektorze, wprowadzenie konkurencji, która ma wymusić obniżenie cen przez przedsiębiorców (z korzyścią dla odbiorców), zapewnienie bezpieczeństwa i stałości dostaw (bezpieczeństwo energetyczne), dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia, równoważenie sprzecznych interesów uczestników (art. 1 *PrEn*), równoważenie popytu i podaży energii oraz zapobieganie monopolizacji rynku, poprzez zapewnienie swobodnego dostępu do niego (po spełnieniu technicznych i finansowych warunków brzegowych). Interes państwa łączy się więc w pewnych punktach z interesem przedsiębiorstw, bowiem w szeroko rozumianym interesie państwa jest również zapewnienie ich rentowności. Konsument (odbiorca), chce natomiast otrzymać dobrej jakości energię, po przystępnej i akceptowalnej cenie (*de facto* po najniższej cenie), mieć zapewnioną ciągłość i bezpieczeństwo dostaw oraz móc łatwo zmienić dostawcę.

Kolejną kwestią charakteryzującą sektor, jest infrastruktura, która wymaga znacznych oraz ciągłych nakładów inwestycyjnych (kapitałochłonność), zarówno w zakresie modernizacji, rozwoju sieci, jak i konieczności wprowadzania zmian wywołanych proklimatyczną polityką UE. Nakłady ponoszą przedsiębiorstwa energetyczne, przy czym korzyści odnoszą głównie odbiorcy. Z punktu widzenia interesów państwa, nie jest jednak możliwe żądanie od odbiorców (jako najsłabszych uczestników rynku), aby w pełni uczestniczyli w kosztach, ponoszonych przez przedsiębiorstwa

⁴⁶W konsekwencji należy uznać, że wytwarzanie i obrót energią powinny być poddane regułom wolnorynkowym. Natomiast część sektora funkcjonująca w oparciu o infrastrukturę sieciową (przesył i dystrybucja) jako monopol naturalny winny pozostać poddane wyspecjalizowanej regulacji administracyjnej.

⁴⁷Jest to uproszczenie (biorąc pod uwagę np. akumulatory). Dotychczas przyjmowano, że względu na zdolność magazynowania energii w obecnie istniejących urządzeniach można przyjąć generalną zasadę niemożliwości magazynowania energii na warty odnotowania skalę. Rozwój elektromobilności w kontekście magazynowania energii w pojazdach podłączonych do sieci zmienia jednak dotychczasową perspektywę.

⁴⁸Odbiorcy z grupy taryfowej G – odbiorcy pobierający energię o niskim napięciu na potrzeby socjalno – bytowe.

⁴⁹Dane za 2011 r. Ostatnie dane przedstawione przez Ministerstwo Gospodarki podają, że gospodarstw domowych jest 13,3 mln. Zob. Projekt Ministerstwa Gospodarki Polityka energetyczna Polski do 2050 r. z sierpnia 2014 r. (wersja 0.1) [online]. Dostępny: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 25.9.2014), s. 22; Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2011 r., Biul. URE 2012, Nr 2, s. 31.

na zasadzie prostej ekwiwalentności świadczeń⁵⁰. Poza kwestią znacznych nakładów, równie istotny, z punktu widzenia obrotu gospodarczego w sektorze, jest fakt, iż infrastruktura ta (*essential facilities*) jest nieopłacalna do powielania przez podmioty konkurujące na danym rynku. W tym przypadku nierentowność odnosi się więc zarówno do przyczyn ekonomicznych, technicznych, jak i prawnych. W konsekwencji infrastruktura kluczowa, z jednej strony jest warunkiem brzegowym świadczenia usług, z drugiej zaś jest własnością określonych podmiotów, bez zgody których nie jest możliwe korzystanie z niej⁵¹. Można więc przyjąć, że takie ukształtowanie relacji prawnych oraz własnościowych wpłynęło także na publicznoprawną ingerencję w odniesieniu do warunków dostępu do infrastruktury kluczowej. Cechą charakteryzującą ten sektor jest także koegzystowanie części podlegającej regułom konkurencji (producenci, dostawcy energii) oraz części zmonopolizowanej (operatorzy sieci). Część zmonopolizowana jest pozostałością wcześniejszej struktury rynku (utrzymywanego monopolu państwa), przy czym jej geneza dotyczy monopolu naturalnych, a nie monopolu prawnych. Na to nakładają się także problemy, związane ze strukturalnymi przekształceniami w sektorze oraz projektowanymi reformami.

W świetle powyższych uwag należy zgodzić się więc z tezą, że wszystko to świadczy o skali i wadze wyzwań, przed jakimi stoi nie tylko sam sektor, ale także państwo. Jednak wyzwania i problemy, związane z energetyką, nie dotyczą tylko Polski. Kwestia negatywnych skutków procesów liberalizacyjnych w postaci m.in. zjawiska odbiorców wrażliwych społecznie (jak również ubóstwa energetycznego), dotyka wszystkich krajów członkowskich. Stanowi więc on przedmiot zainteresowania całej UE.

Wszystkie wspomniane elementy wpływają na kształt sektora, co stwarza dogodny punkt wyjścia do rozważań o pozostałych kwestiach odciskających piętno na sektorze. Na jego kształt wpływają więc także – a może przede wszystkim – procesy liberalizacyjne oraz zasady konkurencji. Na przestrzeni ostatnich lat rynek zmienił się, przechodząc od modelu zogniskowanego wokół dostawcy energii, czyli przedsiębiorstwa energetycznego (*supplier – centric model*)⁵² do rozwiązań konsumenckich (*customer – centric model*). W literaturze podkreśla się jednak, że podobnie, jak w przypadku większości procesów, etap przejścia jest czasem ścierania się różnych celów/wartości. Stąd można oczekiwać, że najbliższy czas pokaże, jaki będzie rezultat zmagania celów prospołecznych, prokonkurencyjnych oraz proklimatycznych, generując zróżnicowane skutki dla odbiorców końcowych.

1.2. Prospołeczna ingerencja a zmiany w pojmowaniu roli sektora

Rozważając relacje między sferą normatywną (prawem tworzoną przez ustawodawcę), a społeczno – gospodarczą rzeczywistością, można ustalić pierwszeństwo w tej relacji. Nie jest to jednak proste. Można podejść do tej kwestii jednostronnie, mówiąc, iż to gospodarka (a co za tym idzie kształt sektora energetycznego)⁵³ jest zjawiskiem pierwotnym wobec prawa. Nie jest przecież kwestią sporną, że prawo powstaje na bazie istniejących stosunków społeczno – gospodarczych. W tym ujęciu prawo pełni więc instrumentalną rolę wobec gospodarki, na gruncie której powstało. Jednostronne ujęcia rzadko oddają całą skomplikowaną rzeczywistość, stąd konieczność rozważenia wspomnianej relacji także z odmiennej perspektywy. Prawo (a więc także tworzące je państwo, lub inna struktura ponadnarodowa)

⁵⁰S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, s. 69.

⁵¹M. Szydło, *Dostęp do sieci infrastrukturalnych na zliberalizowanych rynkach UE*, PiP 2005, Nr 1, s. 80 – 81.

⁵²J. Popczyk, *Innowacyjność i trwały rozwój gospodarki czy petryfikacja energetyki i koszty osieroczone po 2020 roku?* [online]. Dostępne: <www.cire.pl> (dostęp: 28.6.2014).

⁵³Ujęcie gospodarki w doktrynie prawa gospodarczego publicznego jest niejednolite. Dlatego mówiąc o gospodarce nierzadko dodaje się w jakim ujęciu używane jest to pojęcie. Ze względu na tematykę niniejszej pracy pomocne wydaje się ujęcie funkcjonalne, akcentujące celowościowy wymiar gospodarowania, tj. służenie zaspokajaniu potrzeb społecznych.

ma przecież możliwość twórczego oddziaływania na sektor energetyczny. Relacja między nimi jest więc dwustronna, przy czym w kontekście niniejszej pracy istotne jest, że prawo stanowi przede wszystkim przydatny instrument sterowania procesami gospodarczymi w sektorze energetycznym. Tworząc prawo, ustawodawca dokonuje wyboru tych celów (wartości)⁵⁴ w ramach podstawy aksjologicznej. W rezultacie zaś, wybór ten determinuje kształt nie tylko systemu prawnego, ale także stosunków gospodarczo – społecznych. Śledząc więc ewolucję podejścia Wspólnoty (później UE) oraz państw członkowskich do kwestii sektora i jego roli, można prześledzić nie tylko ewolucję ingerencji, ale także zmieniające się motywy tej ingerencji oraz kształtowanie wyjątkowej aksjologii sektora energetycznego. Odwołując się na zakończenie do napisu pochodzącego z Narodowego Archiwum w Waszyngtonie – co należy do przeszłość jest prologiem⁵⁵.

1.2.1. Zmiany instytucjonalne

Znając historię powstania Wspólnot nie jest zaskoczeniem informacja, że energia od lat 50. XX w., stanowiła szczególnie przedmiot zainteresowania. Traktaty ustanawiające w dużej mierze określają bowiem warunki współdziałania państw członkowskich właśnie w sektorze energetycznym⁵⁶. Jednak zarówno sama energia, jak i sektor energetyczny musiały przejść długą drogę nim z przedmiotu zainteresowania stały się kluczowym elementem gospodarki oraz obiektem szczególnej ochrony, zarówno ze strony Wspólnoty (UE) jak i państw członkowskich.

Raison d'être Wspólnot było nawiązanie współpracy między krajami Beneluksu (Belgia, Holandia i Luksemburg), RFN, Francją i Włochami w odniesieniu do kluczowego w tym okresie segmentu gospodarek narodowych, czyli węgla i stali. Miało to zapobiec wyniszczającej wojnie gospodarczej, a w dalszej perspektywie przyczynić się do osiągnięcia pokojowej stabilizacji w Europie. Dlatego też cele gospodarczo – społeczne, wyrażone w pierwszych traktatach, obejmowały swym zasięgiem całą Wspólnotę. Nie ma jednak wątpliwości, że znajdowały one zastosowanie również w sektorze energetycznym⁵⁷.

Początki współpracy państw wiązały się także z koniecznością stabilizacji narodowych sektorów (w większości również nietraktowanych jako oddzielna część gospodarki) oraz zapewnieniem państwom bezpieczeństwa energetycznego. Ogólny charakter przyjętych priorytetów nie był jednak efektem przypadku, lecz wyrazem dominującej tendencji do traktowania energetyki, jako ważnej części gospodarek narodowych, stanowiącej jednak wyłączną domenę państw członkowskich. Ponadto państwa, w ramach umacniania wpływu na podmioty działające w sektorze, nadawały często przedsiębiorstwom energetycznym prawa wyłączne, co uniemożliwiało zaistnienie jakiegokolwiek konkurencji w tym obszarze. Sytuację odbiorców zabezpieczało natomiast państwo (poprzez własnościowe podporządkowanie przedsiębiorstw energetycznych), zapewniając tym samym powszechny dostęp do energii elektrycznej i gazu. Cele publiczne były realizowane przez państwo, za pomocą przedsiębiorstw energetycznych przez nie kontrolowanych. Aspekt społeczny (choć nieartykułowany w tamtym czasie) był więc wpisany w instytucjonalne ramy sektora, który

⁵⁴Ustawodawca może uzasadniać swój wybór wartości w ramach aprobowanego systemu aksjologicznego (maksymalistyczna wersja tworzenia prawa). Może również (wersja minimalistyczna) nie uzasadnić celów, lecz po prostu je zakładać. J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego...*, op. cit., s. 231.

⁵⁵*What is past, is prologue* (tłumaczenie własne).

⁵⁶Intensywne przemiany społeczno – gospodarcze były podstawą do zmian prawa i powstania m.in. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS). Zob. Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali [1951]; M. Błachucki, *Nadzorowanie pomocy publicznej dla przedsiębiorców w sektorze energetycznym – problemy podstawowe* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 19.

⁵⁷Choć mówienie o sektorze energetycznym w tym okresie jest pojęciem nieco na wyrost. Czasy sektora energetycznego oraz odrębnych polityk sektorowych miały dopiero nastać. W tym okresie interesowano się raczej szeroko pojmowaną gospodarką z naciskiem na węgiel i górnictwo, bez wnikania w subtelne różnice w podejściu do każdej gałęzi.

poprzez monopolistyczną strukturę własnościową łączył w sobie publiczną odpowiedzialność za realizację określonych zadań z ich wykonywaniem przez podmioty kontrolowane przez państwo. Jak słusznie w tym kontekście zauważył M. Szydło, państwa były więc szczególnie mocno zainteresowane tym, by traktaty nie wpłynęły w żaden sposób na sytuację w tym obszarze⁵⁸. Wszelkie działania podejmowane przez KE (a związane z próbami zmiany zaistniałej sytuacji), były więc z góry skazane na niepowodzenie⁵⁹.

Kryzys elementem inicjującym zmiany

Brak traktatowych podstaw dla wspólnotowej polityki energetycznej, faktycznie petryfikował strukturę sektora. Trwało to aż do połowy lat 70 XX w., kiedy to sytuacja międzynarodowa wymusiła konieczność zrewidowania priorytetów. Kryzys naftowy zapoczątkowany w 1973 r.⁶⁰, objął bowiem całą Wspólnotę, stając się zewnętrznym czynnikiem inicjującym zmiany. Pomimo wielu negatywnych skutków gospodarczych, kryzysy naftowe stały się także testem weryfikującym dotychczasowy kształt sektora, wskazując przy tym na istotne słabości oraz mankamenty dotychczasowego modelu opartego na monopolu i ręcznym sterowaniu procesami gospodarczymi. Pomijając jednak konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego⁶¹, pierwszy kryzys naftowy uświadomił także członkom Wspólnoty, że konieczne są głębokie strukturalne zmiany w energetyce. Miały one polegać przede wszystkim na urynkowaniu tej gałęzi gospodarki, co w przyszłości miało zapewnić większą stabilność (w kontekście przewidywanych dalszych problemów), wprowadzenie do sektora konkurencji oraz zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi. Z perspektywy dnia dzisiejszego można ocenić, że zmiany, które miały nastąpić wynikały w dużej mierze z realistycznej oceny sytuacji, związanej z rosnącymi cenami energii i wpływem, jaki wywarło to na gospodarkę państw członkowskich. Dla wielu stało się bowiem jasne, że struktura rynków energii stanowi *de facto* hamulec dalszego rozwoju państw członkowskich.

Do głównego celu, jakim przez lata było przede wszystkim bezpieczeństwo energetyczne, dołączyły więc dwa nowe cele, tj. wprowadzenie konkurencji w sektorze oraz stworzenie wspólnego rynku energii. Problemem okazały się jednak nie tylko zewnętrzne czynniki, w postaci m.in. niestabilnej sytuacji na rynkach paliwowych. Kłopotliwa była również struktura sektorów, nieodpowiadająca nowym priorytetom w zakresie konkurencji oraz wspólnego rynku. Dlatego też początki zmian (liberalizacji sektora) sięgają dopiero końca lat 80. XX w.,⁶² i początku lat 90. XX w.,⁶³ choć niektórzy autorzy pierwszych zwiastunów dopatrują się już na przełomie lat 70. i 80. XX w.⁶⁴. Biorąc jednak pod uwagę działalność prawotwórczą Wspólnoty w sektorach (trwającą już od lat 70. XX w.), które to działania zaowocowały wykształceniem się odrębnych polityk sektorowych, można przychylić się

⁵⁸M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 78.

⁵⁹Niektórzy autorzy oceniając ten okres wskazują, iż stosowanie w praktyce postanowień traktatów pozostawało w tym czasie w sferze fikcji, a narzędzia jakimi dysponowała KE nie były prawie wykorzystywane. Zob. B. Nowak, *Liberalizacja rynku energii elektrycznej i gazu w Unii Europejskiej jako element strategii wewnętrznego rynku energii – wybrane aspekty*, Studia Europejskie 2006, Nr 3, s. 51.

⁶⁰Międzynarodowy rynek ropy naftowej – charakterystyka okresów kryzysowych z 6.1.2003 r., analiza wykonana dla cire.pl [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 15.6.2013), s. 1 i nast.

⁶¹Zob. Wyrok TS z 10.6.1984 r. C 72/83 sprawa Campus Oil Limited i inni przeciwko Minister for Industry and Energy i inni, ECR 1984 s. I – 02727; T. Daintith, L. Hancher, *Energy Strategy in Europe: The Legal Framework*, Berlin 1986, s. 131 – 132.

⁶²Tak F. Elżanowski, A. Dobroczyńska i B. Zaleski, którzy jako początek liberalizacji traktują opublikowanie COM(88) 238 z 2.5.1988 r. Zob. Komunikat Komisji Europejskiej. The internal energy market [online]. Dostępny: <www.aei.pitt.edu> (dostęp: 22.5.2014); F. Elżanowski, *Polityka energetyczna...*, op. cit., s. 18; B. Nowak, *Liberalizacja rynku energii...*, op. cit., s. 50 – 51; A. Dobroczyńska, B. Zaleski, *Polityka Unii Europejskiej wobec energetyki* [w:] A. Dobroczyńska (red.), *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, Warszawa 2003, s. 41.

⁶³Zob. P. Bogdanowicz, *Interes publiczny...*, op. cit., s. XVIII.

⁶⁴Tak M. Szydło. Autor ten wskazuje, iż inspiracją dla Wspólnoty w zakresie wprowadzania zmian strukturalnych w sektorze energetycznym była nie tylko sytuacja międzynarodowa (spowodowana kryzysami naftowymi), ale także wydarzenia mające w tym okresie miejsce w USA, gdzie trwała demonopolizacja wielu gałęzi gospodarki. M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 80.

do stanowiska M. Szydło, wskazującego na bardzo wczesne początki liberalizacji sektora energetycznego.

Konkurencja jako kluczowy cel Wspólnoty

Bogata literatura przedmiotu wskazuje, że cel jest kategorią kierunkową, oznaczającą dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy (realizacji określonej wartości)⁶⁵. Cele ewoluują, nie inaczej dzieje się więc w sektorze energetycznym, gdzie wraz z publikacją (14.6.1985 r.) *Białej Księgi – Completing the Internal market*⁶⁶ i zmianami wprowadzonymi przez *Jednolity Akt Europejski (JAE)*⁶⁷ (1986 r.) konkurencja stała się kluczowym celem Wspólnoty, urzeczywistnieniu którego miało służyć przede wszystkim wprowadzenie rynku wewnętrznego, również w zakresie rynku energii⁶⁸. Początek lat 90. XX w., przyniósł nie tylko samodzielną inicjatywę demonopolizacyjną i prywatyzacyjną w sektorze energetycznym podjętą przez Wielką Brytanię (w mniejszym stopniu Norwegię), przyniósł też szereg przełomowych dokumentów, zmieniających sytuację w sektorze. Tak więc aprobując cele wskazane w JAE i w *Białej Księdze – Completing the Internal market z 1985 r.*, w komunikacie dotyczącym stworzenia wspólnych zasad w ramach rynku wewnętrznego w zakresie gazu i energii,⁶⁹ KE potwierdziła zdecydowaną wolę wdrażania procesów liberalizacyjnych, bez których wspomniane cele nie mogłyby zostać urzeczywistnione. Liberalizacja wiązała się jednak z utratą właścicielskich uprawnień oraz możliwości sterowania procesami w sektorze. Rozpoczął się więc trwający do dziś proces redefinicji obecności państwa w sektorze, w aspekcie publicznoprawnych obowiązków wobec odbiorców (konsumentów). W konsekwencji, obawiając się zagrożeń, związanych z bezpieczeństwem i ciągłością dostaw w przypadku niekontrolowanej liberalizacji, KE rekomendowała ewolucyjne podejście. Zmiany miały być więc przeprowadzane etapami, i połączone z kontrolą kolejnych faz liberalizacji oraz dokonywaniem ewentualnych korekt. Przy czym dopuszczono także możliwość podjęcia interwencji *ad hoc*, w przypadku gdyby procesy liberalizacyjne przebiegały niezgodnie z oczekiwaniami.

Pomimo wprowadzania wielu nowych regulacji w dotychczas obowiązujących traktatach, podpisanie *Traktatu z Maastricht*⁷⁰, nie przyniosło większych zmian w samym sektorze. Skupiając się na umożliwieniu swobodnego przepływu ludzi, kapitału oraz towarów, energii nie poświęcono zbyt wiele uwagi⁷¹. W tym miejscu konieczna jest jednak pewna dygresja, na temat charakteru energii, jako towaru podlegającego swobodnemu przepływowi, w ramach rynku wewnętrznego. Do lat 90. XX w. Wspólnota w sposób wyraźny nie zajęła stanowiska, co do klasyfikacji energii, jako towaru.

⁶⁵Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 80 – 81. Inną kwestią jest natomiast, czy prawo (akt prawny) spełni pokładane w nim oczekiwania i doprowadzi do pożądanego przez ustawodawcę stanu rzeczy. Nawet realizując określony cel może się okazać, iż został on osiągnięty zbyt dużym kosztem. Tym samym prawo okazało się nieefektywne, osiągnięto cel inny od zakładanego albo oprócz realizacji głównego celu wystąpiły niepożądane skutki uboczne.

⁶⁶Komunikat Komisji Europejskiej COM(85) 310 z 14.6.1985 r. *Completing the internal market* [online]. Dostępny: <www.europa.eu> (dostęp: 7.8.2014).

⁶⁷Artykuł 8a określał cel JAE, którym było ustanowienie rynku wewnętrznego w terminie do 31.12.1992 r. Rynek wewnętrzny zdefiniowany został natomiast jako *obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu*. *Jednolity Akt Europejski*, OJ L 169, 29.6.1987, s. 1 – 28.

⁶⁸B. Nowak, *Liberalizacja rynku energii...*, op. cit., s. 54 i nast.

⁶⁹Należy także podkreślić, że zmianom w sektorze sprzyjały zmiany proceduralno – instytucjonalne zachodzące we Wspólnocie, a dotyczące m.in. zmian w procesie stanowienia prawa oraz zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego (który był gorącym zwolennikiem liberalizacji sektora). Zob. Komunikat Komisji Europejskiej COM(91) 548 z 21.2.1992 r. *Proposal for a Council Directive concerning common rules for the internal market in electricity. Proposal for a Council Directive concerning common rules for the internal market in natural gas*, OJ C 65, 14.3.1992.

⁷⁰Traktat o Unii Europejskiej [tzw. Traktat z Maastricht], OJ C 191, 29.7.1992, s. 1 – 112.

⁷¹Poza sieciami transeuropejskimi – TEN-T, co spowodowane było raczej znaczeniem TEN-T w procesie tworzenia rynku wewnętrznego, aniżeli dostrzeżeniem konieczności wyodrębnienia zagadnień sektorowych.

Zrobił to dopiero TS w orzeczeniu *Almelo*⁷². Jak pokazują analizy orzecznictwa z tego okresu, przed orzeczeniem *Almelo*, energia była postrzegana raczej w kategoriach dobra powszechnie dostępnego, zapewnianego przez państwa członkowskie, aniżeli zwykły towar, podlegający regułom rynkowym⁷³. Natomiast konsekwencją uznania energii za towar było zobowiązanie się m.in. do wprowadzenia w sektorze zasad konkurencji, wyeliminowanie ograniczeń ilościowych w celu zapewnienia swobodnej wymiany energii oraz zbliżenie prawodawstw państw członkowskich. Wszystko to miało zapewnić swobodny przepływ towarów i usług oraz wyeliminować ewentualne zniekształcenia konkurencji.

Podział kompetencji między Wspólnotą (UE) a państwami członkowskimi w obszarze energetyki opierał się na występowaniu kompetencji konkurencyjnych⁷⁴. W konsekwencji, podjęcie działań legislacyjnych przez UE *de facto* pozbawiało państwa członkowskie kompetencji w tym obszarze⁷⁵. Aktywność prawodawcza państw ograniczała natomiast działalność legislacyjną UE. Nie oznacza to jednak, że UE oddała pole państwom członkowskim w obszarze wprowadzenia prawnych ram dla tego sektora. Od początku lat 90. XX w., można wszakże zaobserwować wzrastającą aktywność legislacyjną w tej materii.

Wyodrębnienie celów polityki energetycznej

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie poświęcał sektorowi zbyt wiele uwagi, a w miarę jak postępowały procesy liberalizacyjne, w sektorze przybywało problemów. Koniecznym stało się więc podjęcie przez UE bardziej aktywnych działań. Rok 1995 przyniósł więc dwa ważne dokumenty przygotowane przez KE, tj. *Zieloną*⁷⁶ oraz *Białą Księgę*⁷⁷, obie dotyczące polityki energetycznej UE. Ze względu na temat niniejszej pracy, szczególnie interesujący jest drugi ze wspomnianych dokumentów, w którym KE wskazała, iż ze względu na lepszą efektywność działań podejmowanych na szczeblu wspólnotowym winno się stworzyć wspólne cele, w zakresie polityki energetycznej. Wyodrębniono więc cele w postaci integracji rynku, deregulacji, ograniczenia interwencjonizmu państw członkowskich tylko do obszaru wyznaczonego przez interes publiczny oraz dobrobytu, zrównoważonego rozwoju, ochrony konsumentów oraz ekonomiczną i społeczną spójność. Poza wspomnianymi celami wskazano także, iż konieczne jest pogodzenie konkurencyjności, bezpieczeństwa dostaw oraz ochrony środowiska z innymi celami UE (takimi jak m.in. tworzenie miejsc pracy). Jednocześnie podkreślono, iż stworzenie jednolitego rynku energetycznego jest celem najważniejszym, determinującym realizację pozostałych celów. Zaznaczono także, że zrealizowanie tych celów może odbyć się tylko i wyłącznie poprzez liberalizację rynku energii elektrycznej i gazu, a UE będzie stosować wszelkie dostępne środki, aby osiągnąć cel, jakim jest wspólny i konkurencyjny rynek energii⁷⁸.

Uznanie energii za towar, podlegający regulacjom prawnym, w takim samym zakresie jak inne towary, będące przedmiotem obrotu, nie uchroniło UE przed problemami, związanymi z liberalizacją, demonopolizacją i prywatyzacją w sektorze. Dość szybko okazało się, iż w związku z problemami związanymi z tak specyficznym i podstawowym dobrem, jakim jest energia, do wywierania wpływu

⁷²Wyrok TS z 27.4.1994 r., C 393/92 sprawa *Almelo* i inni przeciwko NV Energiebedrijf Ijsselmij, ECR 1994, s. I – 01477.

⁷³K. Giermek, K. Godzisz, *Promowanie konkurencji i regulacja cen energii. Pierwsze doświadczenia* [w:] A. Szablewski (red.), *Konkurencja, regulacja i prywatyzacja sektora energetycznego*, Warszawa 1998, s. 237.

⁷⁴M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 75 i nast.

⁷⁵Możliwa jest przecież sytuacja, gdy UE reguluje daną materię na poziomie wspólnotowym, pozostawiając jednocześnie w gestii państw członkowskich legislację w zakresie przepisów wykonawczych.

⁷⁶Komunikat Komisji Europejskiej COM(94) 659 z 23.2.1995 r. *For a European Union Energy Policy. Green paper* [online]. Dostępny: <www.aei.pitt.edu> (dostęp: 26.5.2014).

⁷⁷Komunikat Komisji Europejskiej COM(95) 682 z 13.12.1995 r. *White paper: An energy policy for the European Union* [online]. Dostępny: <www.europa.eu> (dostęp: 13.4.2014).

⁷⁸A. Dobroczyńska, B. Zaleski, *Polityka Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 44 i nast.

na przedsiębiorstwa energetyczne sektora nie można stosować instytucji prawa antymonopolowego, a w szczególności art. 81 i 82 *TWE* (obecnie 101 i 102 *TFUE*). Dyspozycje powołanych artykułów dotyczą w swej istocie niedozwolonych praktyk, zakazanych porozumień oraz nadużywania pozycji dominującej. Nie odnoszą się jednak do kwestii zapewnienia realizacji usług powszechnych oraz związanych z tym obowiązków publicznych. Oczywiście artykuły te znajdowały generalne zastosowanie w sektorze (realizując interes publiczny, w odniesieniu do ochrony stosunkowo młodej konkurencji), jednak w sytuacji, gdy należało zapewnić odbiorcom przystępną cenowo i odpowiedniej jakości energię oraz wymusić zmiany organizacyjno – własnościowe, koniecznym stało się wypracowanie podejścia sektorowego, w postaci tzw. dyrektyw sektorowych⁷⁹.

Analizując początki zmian w sektorze, uprawniony wydaje się twierdzenie, że podstaw liberalizacji sektora energetycznego (co wywarło znaczący wpływ na jej kształt) legło popularne wówczas przekonanie, że konkurencja pojawi się, gdy zostaną zagwarantowane minimalne warunki niedyskryminacyjnego dostępu – zarówno do rynku jak i do infrastruktury sieciowej. Skuteczna konkurencja miała zaś stać się odpowiedzią na deficyt realizacji publicznoprawnych obowiązków państwa wobec odbiorców. W tym czasie powstanie konkurencyjnego rynku energii łączono z zaistnieniem stanu konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami w sektorze, którzy rywalizując między sobą o klientów, z konieczności obniżą także ceny energii. W ten sposób zrodziła się doktryna liberalizacji rynku energii elektrycznej, która znalazła odbicie we wszystkich późniejszych pakietach liberalizacyjnych. Tak powstała też *Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.1996 r. dotycząca wspólnych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej*⁸⁰.

Należy jeszcze raz powtórzyć, że trwające w tym okresie procesy liberalizacyjno – demonopolizacyjne spowodowały nie tylko konieczność wprowadzenia strukturalno – własnościowych zmian w sektorze. Zmusiły również państwa członkowskie do zdefiniowania na nowo relacji, między konsumentem (odbiorcą) a państwem, w zakresie wzajemnych praw i obowiązków. Dotychczasowa relacja, oparta na odpowiedzialności państw członkowskich za zapewnienie obywatelom szeroko rozumianych usług bytowych (w tym energii) przestała być bowiem aktualna. Na etapie przedliberalizacyjnym, państwa dostarczały obywatelom usługi

⁷⁹W tym miejscu należy zadać pytanie – dlaczego prawodawca wspólnotowy wybrał dyrektywę, jako podstawowy środek, za pomocą którego kształtowane są stosunki w sektorze energetycznym? Wybór dyrektyw można uzasadnić zarówno na poziomie ich konstrukcji, obowiązywania, jak i specyfiki sektora, którego dotyczyły. Dyrektywy wiążą bowiem państwa członkowskie, co do rezultatu (co do celu artykuł 288 *TFUE*, dawny artykuł 249 *TWE*), pozostawiając państwom członkowskim swobodę, co do środków, jakimi ma on zostać osiągnięty. Dyrektywa nie korzysta więc z bezpośredniej skuteczności oraz bezpośredniego stosowania. Ma to swoje wady i zalety, szczególnie biorąc pod uwagę konieczność implementacji do krajowego porządku prawnego oraz problemy z tym związane. Niemniej jednak, pozostawienie państwom członkowskim stosunkowo dużej swobody, pozwala na uwzględnienie specyfiki oraz szczególnych uwarunkowań gospodarczych, społecznych i prawnych. Jednak, jak słusznie wskazuje P. Bogdanowicz, w przypadku stworzenia wspólnej polityki energetycznej UE ta tendencja może wkrótce ulec odwróceniu, czego pierwszymi symptomami są m.in. rozporządzenia przyjęte w ramach tzw. III pakietu liberalizacyjnego. Istnieje bowiem cały szereg argumentów przemawiających za stosowaniem w tym wypadku rozporządzeń. Rozporządzenie jest aktem o charakterze generalnym, wiążącym w całości i bezpośrednio. Z tego względu służy ujednolicaniu prawa obowiązującego i wydawane jest w przypadkach, gdy konieczne jest uregulowanie zagadnień dotyczących sektora, które w ocenie zarówno UE jak i państw członkowskich są niekontrowersyjne i bezsporne. Możliwa jest również sytuacja gdy rozporządzenie wywiera skutek podobny do dyrektyw – nie obowiązują bezpośrednio. Dzieje się tak wtedy, gdy rozporządzenia nie są wystarczająco precyzyjne lub są zbyt warunkowe. Także KE wielokrotnie wskazała, że ze względu na konieczność poprawy środowiska regulacji prawa konieczne jest ograniczenie używania dyrektyw tylko do przypadków, gdy jest to związane z projektowaną ogólnością wprowadzanych regulacji. *Ratio* ograniczania korzystania z dyrektyw związane jest więc z wymogiem jednolitości ustawodawstwa. Zob. P. Bogdanowicz, *Interes publiczny...*, op. cit., s. 57 – 61; W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 62; E. Murzyn, *Implementacja prawa energetycznego Unii Europejskiej w Polsce* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 227 i nast.; A. Jurkowska, T. Skoczny, *Cele i instrumenty polityk sektorów infrastrukturalnych w Unii Europejskiej* [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, t. XXVIII, Warszawa 2010, s. XXVIII – 15; Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2002) 278 z 5.6.2002 r. Action plan Simplifying and improving the regulatory environment [nieopublikowany].

⁸⁰Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, OJ L 27, 30.1.1997, s. 20 – 29.

infrastrukturalne głównie przy pomocy przedsiębiorstw publicznych⁸¹, które stanowiły efektywne narzędzie sterowania procesami zachodzącymi w sektorze. Pozwalało to państwom na zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli (usługi publiczne). Działając w warunkach monopolu, przedsiębiorstwa te miały zapewnioną nie tylko stabilność finansową, ale również przywiązanie do siebie klientów (brak ryzyka ich utraty)⁸². Demonopolizacja zmieniła ten układ, wprowadzając na rynek nowe podmioty, zorientowane na maksymalizację zysków, przy założeniu minimalizacji kosztów. Praktyka pokazała, że naturalną reakcją na zaistniałą sytuację było zintensyfikowanie pomocy państwa dla dotychczasowych monopolistów. Prawo unijne dość szybko ograniczyło tę praktykę, traktując ją słusznie, jako niekorzystną dla rozwoju konkurencji w sektorze⁸³. Państwa członkowskie długo traktowały jednak pomoc przyznawaną przedsiębiorstwom publicznym, jako nieobjętą regulacją traktatową⁸⁴. Koniecznym okazało się więc podjęcie przez UE stanowczych działań w tym zakresie⁸⁵.

Nowa sytuacja odbiorców energii elektrycznej

Powyższe uwagi wskazują, że na kształt sektora energetycznego w tym okresie miały wpływ coraz liczniejsze podmioty prywatne (zorientowane na zysk i niezainteresowane częściowo niedochodowymi usługami publicznymi), oraz dawni monopolisci, pozbawieni pomocy państwa, którzy w nowych warunkach w coraz mniejszym stopniu interesowali się świadczeniem tego rodzaju usług. Na dodatek państwa członkowskie traciły także właścicielski wpływ na sektor poprzez jego prywatyzację. Jak już zostało powiedziane, pozbywając się udziałów w przedsiębiorstwach publicznych, państwa utraciły realną możliwość wpływania na podejmowane przez nie decyzje, także w zakresie świadczenia usług publicznych. Realnym stało się więc zagrożenie, iż niektóre z dotychczas świadczonych usług zostaną zaniechane jako niedochodowe. Co więcej, państwa miały coraz mniej skutecznych narzędzi żeby przeciwdziałać takiemu rozwojowi wydarzeń. Realizacja społecznego wymiaru świadczenia oraz dostępności określonych usług w sektorze, rozumiana jako element interesu publicznego, została w efekcie zagrożona przez postępującą liberalizację usług. Problem ten został dostrzeżony także przez UE, która słusznie uznała, że zapoczątkowane przez nią procesy liberalizacyjne w sektorze energetycznym, mające na celu jego pełne u rynkowanie i poddanie wolnorynkowym regułom ekonomicznym, prócz niezaprzeczalnych korzyści, niosą ze sobą także szereg zagrożeń w postaci m.in. marginalizacji interesów społecznych. Oczekiwaną reakcją było więc stanowisko KE, iż na tym etapie rozwoju konkurencji nie jest możliwa pełna liberalizacja sektora i konieczne jest podjęcie aktywnych działań, umożliwiających interwencję państwa w tym zakresie. Wprowadzanie konkurencji do sektora odbywało się więc ewolucyjnie, z jednoczesnym nakładaniem określonych obowiązków dotyczących m.in. usług użyteczności publicznej⁸⁶.

Zaawansowanie procesów liberalizacyjnych skutkowało także tym, iż nakładanie tego typu obowiązków (społeczna funkcjonalizacja sektora), wymagało podjęcia interwencji, gdyż funkcjonujące

⁸¹M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 127 i nast.

⁸²M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 129.

⁸³Stanowisko Wspólnoty (UE) w odniesieniu do pomocy państwa było bardzo stanowcze. W art. 87 ust. 1 TWE wprowadzono zakaz przyznawania korzyści finansowych pochodzących od państwa lub ze środków publicznych, co miało zapobiec uprzywilejowaniu w tym zakresie części przedsiębiorstw.

⁸⁴Powoływano się m.in. na art. 295 TWE.

⁸⁵Czego najpełniejszym wyrazem stał się wyrok TS z 24.7.2003 r., C 280/00 sprawa Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, przy udziale Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, ECR 2003, s. I – 07747.

⁸⁶Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 725 z 20.11.2007 r. w sprawie dokumentu uzupełniającego do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie {COM(2007) 724 wersja ostateczna} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516}, OJ C 55, 28.2.2008, s. 40.

w nim przedsiębiorstwa (zorientowane na zysk oraz efektywność) dobrowolnie nie zobowiązałyby się do wypełniania tego typu zobowiązań⁸⁷.

Pomimo problemów wynikających z podejścia państw członkowskich, procesy postępowały. Nadszedł więc rok 1997 i *Traktatu z Amsterdamu*⁸⁸. Pomimo pewnego rozczarowania zakresem zmian, które udało się wspólnie wypracować, traktat ten dokonał kilku istotnych modyfikacji z punktu widzenia konsumentów sektora energetycznego. Po pierwsze przekształcał cele UE (art. 2 i 3 *TWE*), kładąc większy nacisk m.in. na ochronę socjalną i zatrudnienie. Z punktu widzenia obszaru badawczego niniejszej pracy, bardziej interesujący jest jednak art. 7d (art. 16 *TWE*, obecnie 14 *TFUE*)⁸⁹, który wzmacniał rolę usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a co za tym idzie – także usług powszechnych. Do tego dochodziły także zmiany w art. 117 *TWE*, akcentującego znaczenie celów, które z perspektywy wolnorynkowej można określić jako społeczne.

Kolejny krok na drodze do liberalizacji sektora

Punktem zwrotnym dla sektora energetycznego było przyjęcie dyrektyw tzw. I pakietu liberalizacyjnego – *Dyrektywy 96/92/WE*⁹⁰ w zakresie rynku energii elektrycznej oraz *Dyrektywy 98/30/WE*⁹¹ dotyczącej rynku gazu. Jednak liberalizacja sektorów jest kwestią związaną również z prawem antymonopolowym. Regulacja sektorowa jest bowiem silnie powiązana z prawem ochrony konkurencji, przez co oddziałują one na siebie⁹². Przyjęcie wspomnianych dyrektyw było więc poprzedzone aktywnymi działaniami KE w zakresie rozbijania monopolu państwowych na podstawie art. 86 *TWE* (obecnie 106 *TFUE*). Kontynuując dotychczasowy kierunek rozwoju sektora, jako cel nadrzędny wskazano urzeczywistnienie konkurencyjnego rynku energii elektrycznej, jako ważny krok w kierunku urzeczywistnienia rynku wewnętrznego energii⁹³. Podkreślono również konieczność wzmacniania bezpieczeństwa dostaw i konkurencyjności gospodarki europejskiej oraz przestrzeganie standardów ochrony środowiska naturalnego.

Realizacja wspomnianych celów wymagała jednak dalszej liberalizacji w sektorze, która miała odbywać się stopniowo, tak aby podmioty w nim gospodarujące miały czas na przystosowanie się do nowych reguł. Z tego też względu wyznaczono trzy etapy otwierania rynku (1999, 2000 oraz 2003 r. dla rynku energii i 2000, 2003 oraz 2008 r. dla rynku gazu), nie wskazując jednak konkretnej (ostatecznej) daty pełnego otwarcia rynku energii (wskazano jedynie, że zostanie to rozważone po 2007 r.). Wzmocniono również pozycję usług w ogólnym interesie gospodarczym (określając je także mianem

⁸⁷Wskazywanie osiągnięcia zysku i minimalizacji kosztów jako głównego celu przedsiębiorstw działających w warunkach wolnego rynku wydaje się w pełni uprawnione. Każde przedsiębiorstwo energetyczne ma na celu przetrwanie i rozwój, zrównoważone funkcjonowanie, maksymalizację zysku oraz wytwarzanie społecznie użytecznych dóbr i usług. Zob. M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Polsce*, Toruń 2013, s. 229.

⁸⁸C. Mik, *Traktat Amsterdamski. Ocena wyników konferencji międzyrządowej Unii Europejskiej 1996 – 1997 (tzw. Maastricht II)*, Warszawa 1997; Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, OJ C 340, 10.11.1997, s. 1 – 144.

⁸⁹Bez uszczerbku dla artykułów 77, 90 i 92 oraz zważywszy na miejsce, jakie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują wśród wspólnych wartości Unii, jak również ich znaczenie we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej, Wspólnota i Państwa Członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania niniejszego Traktatu, zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im wypełniać ich zadania.

⁹⁰Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, OJ L 27, 30.1.1997, s. 20 – 29.

⁹¹Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.6.1998 r. dotycząca wspólnych zasad w odniesieniu do z rynku wewnętrznego gazu ziemnego, OJ L 204, 21.7.1998, s. 1 – 12.

⁹²Zob. M. Będkowski – Kozioł, *Kilka uwag o europeizacji nadzoru regulacyjnego w sektorze energetycznym w świetle trzeciego pakietu liberalizacyjnego UE* [w:] H. Gronkiewicz – Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, Warszawa 2011; M. Banaś, *Wpływ uwarunkowań technicznych i prawa europejskiego na zmiany prawa energetycznego* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe Prawo Energetyczne*, Lublin 2013, s. 254.

⁹³Pkt 2 Dyrektywy 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.1996 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, OJ L 27, 30.1.1997, s. 20 – 29 i pkt 3 Dyrektywy 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.6.1998 r. dotyczącej wspólnych zasad w odniesieniu do z rynku wewnętrznego gazu ziemnego, OJ L 204, 21.7.1998, s. 1 – 12.

usług publicznych). Zamiast jednak podkreślić ich znaczenie dla konsumentów (jak to zrobiono w dokumentach z 1996 r.), akcent położono raczej na szczególną pozycję przedsiębiorstw, świadczących te usługi oraz wpływ przyznanych im wyłączeń od regulacji traktatowych, mogących oddziaływać na konkurencję w sektorze. W przypadku niektórych państw członkowskich, konieczne mogło okazać się także nałożenie publicznoprawnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, ochrony odbiorcy i ochrony środowiska naturalnego, których to realizacji sama tylko wolna konkurencja nie musi gwarantować⁹⁴. Problematyka ta jest o tyle interesująca, że na tym etapie przemian jasnym stawało się, że wolny rynek w tym konkretnym sektorze sieciowym będzie wymagał nie tyle całkowitego wycofania się państwa, ile aktywnej ingerencji przy pomocy nowych narzędzi, odpowiednich do nowej struktury sektora.

Co istotne, art. 3 ust. 2 powołanych dyrektyw umożliwiał państwom członkowskim nałożenie na przedsiębiorstwa sektora zobowiązań, z tytułu świadczenia usług publicznych, które mogą odnosić się do bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa dostaw, regularności, jakości i ceny dostaw, a także ochrony środowiska naturalnego. Przy czym tego typu zobowiązania musiały być jasno określone, przejrzyste, niedyskryminujące oraz dające się skontrolować. Państwa mogły także zdecydować o niestosowaniu niektórych przepisów traktatu, w zakresie, w jakim zastosowanie tych przepisów przeszkadzałoby w wykonaniu (prawnym lub faktycznym), zobowiązań nałożonych na przedsiębiorstwa energetyczne w ogólnym interesie gospodarczym. Prawodawca unijny zmierzał więc do powiązania konkurencji z realizacją celów publicznych. Z punktu widzenia liberalizującego się sektora, najważniejsze były jednak regulacje mówiące o *unbundlingu* oraz TPA (*third party access*), gwarantujące dalsze postępy liberalizacji, przy jednoczesnej głębokiej ingerencji w wolność gospodarczą.

Z perspektywy roku 2017, ocena przyjętych w tym okresie rozwiązań jest niejednoznaczna⁹⁵. Z jednej strony pierwsze dyrektywy zapoczątkowały proces głębszych zmian w sektorze, z drugiej jednak nie osiągnęły zamierzonych skutków. Zdaniem części komentatorów głównej przyczyny niepowodzeń można upatrywać w fakcie, że nie przewidywały one nadzoru niezależnych organów regulacyjnych nad wdrażaniem liberalizacji na poziomie krajowym, co w konsekwencji uczyniło nieskutecznym, oparte na negocjowanym dostępie TPA⁹⁶. Analizując stosunek samych państw członkowskich do wprowadzanych zmian można także dostrzec, że czynnikiem osłabiającym siłę pierwszych regulacji liberalizujących był duży opór z ich strony⁹⁷. Inaczej ocenia się natomiast postępy w skali globalnej (wszystkich państw członkowskich), a inaczej poszczególnych krajów. Niektóre kraje, zainspirowane rozwiązaniami pierwszych dyrektyw zdecydowały się bowiem na pełną liberalizację rynku energii (np. Wielka Brytania)⁹⁸. Procesy liberalizacyjne charakteryzowały się zatem zmienną

⁹⁴Pkt 13 Dyrektywy 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.1996 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, OJ L 27, 30.1.1997, s. 20 – 29; pkt 12 Dyrektywy 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.6.1998 r. dotyczącej wspólnych zasad w odniesieniu do z rynku wewnętrznego gazu ziemnego, OJ L 204, 21.7.1998, s. 1 – 12.

⁹⁵Zgodnie z definicją Z. Murasa – *wolny rynek to taki rynek, nad którym władze gospodarcze nie sprawują, co do zasady, bezpośredniej kontroli*. Kluczowe w tej definicji wydaje się słowo bezpośredniej, trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację zupełnego braku obecności państwa w gospodarce. Obecność państwa może być jednak pośrednia (regulacja). Z. Muras, *Paradoks liberalizacji...*, op. cit., s. 115.

⁹⁶Z. Muras, *Paradoks liberalizacji rynku paliw i energii – rozwój konkurencji przez zwiększanie kontroli administracyjnoprawnej* [w:] A. Walaszek – Pyzioł (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013, s. 122.

⁹⁷B. Nowak, *Liberalizacja rynku energii...*, op. cit., s. 58 i nast.

⁹⁸W Wielkiej Brytanii (gdzie rynek gazu został sprywatyzowany w 1986 r.) osiągnął konkurencyjność dla większości odbiorców już w 1992 r., a w pełni konkurencyjny rynek to rok 1997. Dla energii elektrycznej prywatyzacja rozpoczęła się dopiero w 1990 r., osiągając pełną konkurencyjność w 1999 r. W opublikowanym w 2000 r. dokumencie World Trade Organization opierając się na doświadczeniach Wielkiej Brytanii szczegółowo wskazało na socjalne (społeczne) skutki liberalizacji dla brytyjskiego sektora. Doświadczenia te miały stać się również podstawą do rozwiązań dla całej UE, która była w trakcie procesów już zakończonych w Wielkiej Brytanii. Zob. The Social Effects of Energy Liberalisation. The UK Experience z 5/6.6.2000 r., przygotowany przez World Trade Organization Energy Policy, Technology, Analysis and Coal Directorate – Department of Trade and Industry [online]. Dostępny: <www.wto.org> (dostęp: 11.10.2013).

prędkością, w zależności od sytuacji wewnętrznej danego państwa. Uśredniając jednak wyniki osiągnięte przez wszystkie kraje, rezultat liberalizacji był wysoce niezadawalający.

Strategia Lizbońska odpowiedzi na problemy sektora?

Pomimo wspomnianych wcześniej przeszkód, zmiany postępowały, stymulowane nie tylko dynamiką procesów zachodzących wewnątrz UE, ale również koniecznością uwzględnienia zmian (globalizacja oraz wzrost konkurencyjności innych gospodarek), którym poddana była gospodarka światowa. Wzrosła także realna siła KE, dzięki czemu zyskała ona narzędzia tak potrzebne, aby przełamać resztki oporu ze strony niektórych państw członkowskich. Odpowiedzią na te wyzwania był program reform społeczno – gospodarczych określanych, jako *Strategia Lizbońska*⁹⁹. W zamierzeniu prawodawcy unijnego, strategia ta miała stać się długookresową perspektywą osiągnięcia przez UE trwałego, opartego na konkurencyjności rozwoju w globalizującym się świecie. Strategia zakładała bardzo ambitne cele, w szczególności zaś stworzenie (z UE) do 2010 r. najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie, do czego prowadzić miały cztery cele pomocnicze, czyli poprawa innowacyjności, liberalizacja (m.in. rynku energii), ułatwienia dla przedsiębiorców oraz osiągnięcie większej spójności społecznej¹⁰⁰. Strategia, poza wskazaniem celów podkreślała również, że ich osiągnięcie nie będzie możliwe m.in. bez zapewnienia niezawodności zaopatrzenia w energię, dostępną po cenach społecznie akceptowanych¹⁰¹. Wiązało się to jednak z koniecznością przeprowadzenia odpowiedniej alokacji korzyści z tego płynących tak, aby beneficjentami działań podejmowanych w ramach *Strategii Lizbońskiej* były nie tylko przedsiębiorstwa, ale także gospodarstwa domowe. Widać więc coraz wyraźniejszą funkcjonalizację konkurencyjnego i liberalizującego się sektora energetycznego. W prezentowanym ujęciu konkurencja stawała się więc raczej narzędziem do realizacji innych celów aniżeli podstawowym celem w sektorze.

Strategia Lizbońska nie zrealizowała jednak swoich celów¹⁰². Koniecznym stało się zatem przedsięwzięcie bardziej skutecznych działań. Dlatego też KE przygotowała dokument zatytułowany *Finalizacja europejskiego rynku energii*¹⁰³, zawierający propozycje zmian w pierwszych dyrektywach liberalizacyjnych, wprowadzając tym samym w życie cele wskazane w *Strategii Lizbońskiej*. Chociaż celem nadrzędnym pozostał otwarty oraz konkurencyjny rynek energii, zaczęto jednak mówić o nim już nie tylko w kontekście spodziewanych korzyści w odniesieniu do wzrostu gospodarczego, ale również w aspekcie wzrostu dobrobytu mieszkańców UE¹⁰⁴. Nowy cel wymagał jednak wzmocnienia oraz intensyfikacji dotychczasowych działań, przy czym regulacje i narzędzia, stworzone na potrzeby pierwszych dyrektyw liberalizacyjnych, okazały się niewystarczające dla przeprowadzenia planowanych zmian. Wszak zarówno przedsiębiorstwa jak i niechętnie ingerencji UE państwa członkowskie skutecznie

⁹⁹Na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 roku szefowie rządów państw członkowskich UE uzgodnili nowy cel strategiczny, którym miało być osiągnięcie do 2010 roku przez UE pozycji najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. Jednak wiele celów szczegółowych z tym związanych wymagało dopiero podjęcia przyszłych działań legislacyjnych w tym zakresie i kontrolowania czynionych postępów.

¹⁰⁰Zob. Strategia lizbońska. Droga do sukcesu zjednoczonej Europy z 2002 r. (wydanie pierwsze), przygotowane przez Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej [online]. Dostępne: <www.cie.gov.pl> (dostęp: 14.5.2013), s. 7.

¹⁰¹Biorąc pod uwagę ilość dokumentów i różnorodność materii przez nie regulowanej należy przyznać, że choć nie zabrakło w nich odniesień do liberalizującego się sektora energetycznego i wspólnego rynku energii, to jednak odniesienia te były nieliczne i miały niewiele wspólnego z realnymi prognozami ich realizacji.

¹⁰²Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2010) 114 z 2.2.2010 r. Lisbon Strategy evaluation document [online]. Dostępny: <www.register.consilium.europa.eu> (dostęp: 7.8.2014).

¹⁰³Komunikat Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego COM(2001) 125 z 13.3.2001 r. Completing the internal energy market. Proposal for a directive of The European Parliament and of The Council amending Directives 96/92/EC and 98/30/EC concerning common rules for the internal market in electricity and natural gas. Proposal for a regulation of The European Parliament and of the Council on conditions for access to the network for cross – border exchanges in electricity, OJ C 240 E, 28.8.2001.

¹⁰⁴Ze względu na zakres koniecznych działań, liberalizacja sektorów energetycznych była wspomagana także normami prawa konkurencji (art. 101 TFUE – dawny art. 81 TWE, art. 102 TFUE – dawny art. 82 TWE, art. 106 TFUE – dawny art. 86 TWE i art. 107 – 108 TFUE (dawne art. 87 i 88 TWE). Dzięki dwutorowym działaniom osiągnięcie celu jakim było wprowadzenie do sektora konkurencji stało się jeśli nie łatwiejsze to bardziej prawdopodobne.

utrudniały dostęp do sieci nowym podmiotom, co hamowało także rozwój konkurencji. Samo TPA okazało się więc nieskuteczne.

Sygnalizowane wcześniej zmiany miały dotyczyć przede wszystkim celów publicznych (*public service objectives, public service obligations*), postrzeganych już jako jeden z głównych celów rynku wewnętrznego. W rezultacie, jednym z elementów celów publicznych stała się także ochrona odbiorców wrażliwych (*vulnerable customers*), co dotyczyło w szczególności ochrony przed nieuzasadnionymi odłączeniami osób starszych, bezrobotnych oraz niepełnosprawnych, ochrony odbiorców końcowych poprzez wprowadzenie minimalnych standardów usług, społecznej oraz ekonomicznej spójność, ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa dostaw. W ten sposób dowartościowano społeczny wymiar sektora, dając jednocześnie do zrozumienia, że podmioty prywatne z racji funkcjonowania na rynku energii muszą być poddane regulacji ze strony państwa tak, by w interesie publicznym realizowały założone cele.

II pakiet liberalizacyjny – początki identyfikowania problemu wrażliwości energetycznej

Dzięki osiągniętemu konsensusowi wśród państw członkowskich, co do tego, że liberalizacja jest nie tylko konieczna, ale należy także zintensyfikować jej tempo, kolejne szczyty (w Sztokholmie w 2001 r., Barcelonie w 2002 r., oraz w Brukseli w 2003 r.) wypracowały kompromisowe rozwiązania, które zmaterializowały się w postaci dyrektyw II pakietu¹⁰⁵ (tzw. nowych dyrektyw – czyli *Dyrektywy 2003/54/WE*¹⁰⁶ w zakresie energii elektrycznej oraz *Dyrektywy 2003/55/WE*¹⁰⁷ w zakresie rynku gazu, obowiązujących od 1.7.2004 r.). Nowe dyrektywy wprowadzały w życie wcześniejsze założenia KE w zakresie obowiązków użyteczności publicznej (art. 3 ust. 5 *Dyrektywy 2003/54/WE* i art. 3 ust. 3 *Dyrektywy 2003/55/WE*), wskazując na konieczność ochrony odbiorców słabych ekonomicznie (odbiorców wrażliwych) oraz odbiorców końcowych na odległych obszarach¹⁰⁸. Pojęcia te, nie pojawiały się jednak w prawie pierwotnym, a w prawie pochodnym występowały raczej w formie celów pobocznych.

Ochrona odbiorców wrażliwych została wprowadzona za pomocą dyrektyw, tak więc dobór narzędzi, służących realizacji tych celów pozostawiono państwom członkowskim. Choć w pewnym zakresie nowe rozwiązania kontynuowały dotychczasową linię UE, to jednak w większości były istotnym *novum* dla regulacji sektorowych. Przy czym poziom ochrony odbiorców w państwach członkowskich różnił się dość znacznie. Wybór dyrektyw determinował także fakt, iż zadanie zdefiniowania, kim są odbiorcy wrażliwi, pozostawiono także w kompetencji państw członkowskich. Oceniając to posunięcie z perspektywy jego skutków, nie było to właściwe rozwiązanie, gdyż każde państwo rozumiało zjawisko wrażliwości energetycznej zupełnie inaczej. Dopiero podczas prac nad III

¹⁰⁵Szerzej na ten temat: T. Długosz, *Ochrona odbiorcy wrażliwego w dyrektywach trzeciego pakietu energetycznego* [w:] H. Gronkiewicz – Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 66; M. Będkowski – Koziół, *Kierunki zmian polskiego prawa energetycznego w świetle regulacji dyrektyw 2003/54/WE oraz 2003/55/WE w sprawie wspólnych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2004, Nr 1, s. 101; M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 228; B. Nowak, *Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej. Studium porównawcze na podstawie sektorów energii elektrycznej i gazu a sprawa (kwestia) Polski*, Warszawa 2009, s. 90; E. Kosiński, *Regulacja prokonkurencyjna nową funkcją państwa? Rozważania na przykładzie regulacji sektora elektroenergetycznego Unii Europejskiej* [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006, s. 192 i nast.; M. Duda, *Implikacje dyrektywy 2003/54/EC dla krajowego rynku energii elektrycznej*, *Biul. URE* 2003, Nr 5; K. Janiszewska, *Po co i komu potrzebny jest sprzedawca z urzędu – rozwiązania krajowe i doświadczenia innych państw*, *Biul. URE* 2005, Nr 5, s. 24 – 25.

¹⁰⁶Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.6.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, *OJ L* 176, 15.7.2003, s. 37–56.

¹⁰⁷Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.6.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, *OJ L* 176, 15.7.2003, s. 57 – 78.

¹⁰⁸M. Swora, Z. Muras, *Przed komentarzem – stanowienie i stosowanie prawa energetycznego* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 52 i nast.

pakiem liberalizacyjnym trafnie połączono je – z dopiero co odkrytym dla prawa europejskiego¹⁰⁹ – zjawiskiem ubóstwa energetycznego¹¹⁰. Jako przyczynę takiego stanu T. Długosz wskazuje, iż w pierwszych pakietach główny nacisk położono na otwarcie rynków na konkurencję oraz zagwarantowanie najlepszych cen oraz najlepszych usług dostępnych na wspólnym konkurencyjnym rynku energii, licząc iż rozwój konkurencyjnego rynku sam rozwiąże problem odbiorców wrażliwych¹¹¹. Jednak efektem ubocznym tych zmian była (wbrew oczekiwaniom), nie tyle poprawa dostępności towarów i usług na rynku energii, ile intensyfikacja przejęć w sektorze, które generowały znaczne koszty po stronie przedsiębiorstw, pokrywane wzrostem cen energii dla odbiorców. Jednak dopiero kolejne doświadczenia płynące z liberalizacji oraz rozwój prawa unijnego, skierowały większą uwagę na ten problem. Wnioski płynące z analizy pokazują jednak, że pomimo podnoszonych zastrzeżeń, komentowane dyrektywy wprowadzały pewne minimum zabezpieczeń, zobowiązując państwa członkowskie do wypracowania nowych standardów ochrony odbiorców wrażliwych.

Przechodząc do szczegółowych rozwiązań, wprowadzając obowiązek osiągnięcia celu, bez wskazywania konkretnej ścieżki dochodzenia do niego dyrektywy¹¹² przewidywały także możliwość nałożenia na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązków, w zakresie bezpieczeństwa, ciągłości (*supplier of last resort*) oraz jakości dostaw energii lub gazu ziemnego i ich ceny (usługa powszechna)¹¹³. Jako, że procesy liberalizacyjne stopniowo postępowały, w art. 21 *Dyrektywy 2003/54/WE* i art. 23 *Dyrektywy 2003/55/WE* wskazano terminy etapów stopniowego otwierania rynku, a co za tym idzie możliwości swobodnej zmiany sprzedawcy energii. W konsekwencji, jako datę graniczną dla wszystkich odbiorców wskazano 1.7.2007 r.

Choć pakiet nowych dyrektyw opierał się w dużej mierze na rozwiązaniach przeniesionych z pierwszych dyrektyw sektorowych, to – w odróżnieniu od tych rozwiązań – KE wyraźnie podkreśliła konieczność powołania niezależnych krajowych organów regulacyjnych oraz zasygnalizowała zamiar powołania Europejskiego Organu Regulacyjnego Energii Elektrycznej i Gazu (ERREG)¹¹⁴. Niezależnie od działań podjętych przez KE, od 2000 r. trwały także prace nad powołaniem Council of European Energy Regulators (CEER)¹¹⁵, które zakończyły się dopiero w 2003 r. wraz z jej powstaniem¹¹⁶.

Wracając do kwestii teleologicznych tego pakietu, cel jaki miały zrealizować omówione dyrektywy został zarysowany bardzo szeroko. Jednym z obszarów zainteresowania stali się także odbiorcy końcowi (konsumenci), funkcjonujący w ramach wspólnego rynku energii i gazu. Wskazanie celów jest jednak tylko jednym z etapów na drodze do ich realizacji. Stąd osiągnięcie celów założonych w nowych dyrektywach wymagało podjęcia dodatkowych działań, szczególnie w zakresie świadczenia

¹⁰⁹Jak wskazuje T. Długosz pojęcie ubóstwa energetycznego prawdopodobnie po raz pierwszy pojawiło się w COM(2006) 841 z 10.1.2007 r. (choć z tego samego dnia pochodzi COM(2007) 1, również posługujący się tym pojęciem). Samo zjawisko nie było jednak niczym nowym, istniało już wcześniej. Jednak dopiero zainteresowanie się nim przez KE wyciągnęło je z pewnego rodzaju niebytu publicznego. Tym samym uczyniło z niego ważną kwestię związaną z liberalizacją i regulacją sektora. T. Długosz, *Odbiorca wrażliwy społecznie a unijne ramy prawne regulacji* [w:] *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś i jutro*, Biblioteka Regulatora, Warszawa 2010, s. 83 – 84; Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2006) 841 z 10.1.2007 r. w sprawie perspektyw wewnętrznego rynku gazu i energii elektrycznej, OJ C 138, 22.6.2007.

¹¹⁰T. Długosz, *Odbiorca wrażliwy społecznie...*, op. cit., s. 83 – 84.

¹¹¹Ibidem, s. 63.

¹¹²Ibidem, s. 66; M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 88.

¹¹³Definiowanej przez dyrektywy jako prawo do dostaw energii elektrycznej o określonej jakości na ich terytorium w rozsądnych cenach, łatwo i wyraźnie porównywalnych i przejrzystych (art. 3 ust. 3 *Dyrektywy 2003/54/WE*).

¹¹⁴W wykonaniu tego zobowiązania powołany został do życia ERREG, działający jako grupa doradcza przy KE. Zob. Decyzja Komisji Europejskiej 2003/796/EC z 11.11.2003 r. w sprawie powołania Europejskiego Organu Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu, OJ L 296, 14.11.2003, s. 34 i nast.

¹¹⁵Impulsem było podpisanie Memorandum of Understanding for the establishment of the Council of European Energy Regulators z 15.11.2002 r., przygotowane przez CEER [online]. Dostępne: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 4.3.2013).

¹¹⁶CEER to organizacja non – profit, zrzeszająca przedstawicieli krajowych regulatorów sektora elektroenergetycznego. I choć CEER nie ma uprawnień umożliwiających wydawania władczych decyzji wiążących regulatorów, to może wpływać na działalność zrzeszonych regulatorów poprzez wydawane dokumenty (np. stanowiska i kodeksy).

usług publicznych. Bo choć art. 3 ust. 2 obu dyrektyw odnosiły się do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹¹⁷, to tworzyły tylko ogólne podstawy do rozwoju tych usług. Konieczne były więc dalsze działania, zmierzające do konkretyzacji tych obowiązków oraz nadania im specyficznego znaczenia, związanego z cywilizacyjną doniosłością dobra, jakim jest energia elektryczna.

Usługi w ogólnym interesie gospodarczym jako nowy instrument ingerencji w sektor

Początek dyskusji nad istotą tego rodzaju usług, stanowiła nota interpretacyjna KE dotycząca *public service obligations*¹¹⁸ oraz *Zielona Księga* z 2003 r., i *Biała Księga* z 2004 r. Obie dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie oraz usług użyteczności publicznej. Kluczowy w tej materii okazał się jednak dopiero rok 2007, kiedy to KE najpierw w dokumencie roboczym *Progress since the 2004 White Paper on services of general interest*¹¹⁹ podsumowała dotychczasowe postępy w zakresie usług w ogólnym interesie gospodarczym, aby później dokonać rewizji dotychczasowych celów w sektorze związanych z urzeczywistnieniem jednolitego rynku. Głównym dokumentem¹²⁰ był więc *COM(2007) 725* z 20.11.2007 r.,¹²¹ dotyczący jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Dokument ten wskazując na fundamentalne znaczenie jednolitego rynku dla UE (określono go jako jej filar) i osiągniętych dzięki niemu korzyści, zwrócił uwagę na konieczność przeprowadzenia gruntownych zmian w celu dostosowania jego koncepcji do zmieniających się realiów, szczególnie zaś celów wskazanych w *Strategii Lizbońskiej* i dokumentach wykonawczych z nią związanych.

Zmiana efektem współpracy

Praktyka życia gospodarczego uczy, że zmiany w podejściu do określonych kwestii rzadko są efektem działań tylko jednego organu. Natomiast zdecydowanie częściej jest to konsekwencja działań ze strony wielu podmiotów, które choć z osobna nie tworzą istotnej siły sprawczej, to rozważane łącznie, wywierają pośredni wpływ na powszechną percepcję tych zagadnień. Tak więc oprócz działań na najwyższym poziomie instytucjonalnym (głównie inicjatyw KE), do zmian w priorytetach UE przyczyniły się także starania wyspecjalizowanych instytucji – m.in. ERGEG i CEER, które od początku swojej działalności mocno akcentowały konieczność podnoszenia standardów obsługi odbiorców

¹¹⁷Mówi o tym art. 3 ust. 2 Dyrektywy 2003/54/WE.

¹¹⁸Note of DG energy & transport on directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas. Public service obligations z 16.1.2004 r., przygotowane przez Dyрекcję Generalną ds. Transportu i Energii Komisji Europejskiej [online]. Dostępne: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 19.5.2014).

¹¹⁹Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2007) 1515 z 20.11.2007 r. Commission staff working document, Progress since the 2004 White paper on services of general interest – Accompanying document to the Communication on Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment {COM(2007) 725 final} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1516}, [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 10.3.2014).

¹²⁰Dokumenty towarzyszące to: Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 725 z 20.11.2007 r. w sprawie dokumentu uzupełniającego do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie {COM(2007) 724 wersja ostateczna} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516}, OJ C 55, 28.2.2008 oraz dokumenty robocze: Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2007) 1514 z 20.11.2007 r. Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest – Accompanying document to the Communication on Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment {COM(2007) 725 final} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516} [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 3.10.2013); Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2007) 1516 z 20.11.2007 r. Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28.11.2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation – Accompanying document to the Communication on Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment {COM(2007) 725 final} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 7.8.2014).

¹²¹Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 725 z 20.11.2007 r. w sprawie dokumentu uzupełniającego do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie {COM(2007) 724 wersja ostateczna} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516}, OJ C 55, 28.2.2008.

końcowych (dobre praktyki)¹²² oraz wprowadzenia systemów ochrony odbiorców wrażliwych ze względu na grożące im wykluczenie. Powołanie tego typu instytucji stworzyło więc nie tylko platformę wymiany krajowych doświadczeń w zakresie ochrony odbiorców¹²³ (szczególnie odbiorców wrażliwych), ale stanowiło także niezaprzeczalny wkład regulatorów krajowych w zmiany w postrzeganiu sytuacji odbiorców na poziomie UE.

Początki wspólnej polityki energetycznej

Społeczny wymiar sektora to jednak nie tylko zmiany w kolejnych pakietach dyrektyw liberalizacyjnych. By osiągnąć odpowiedni poziom eksternalizacji, winien znaleźć się on także w innych, istotnych dla sektora dokumentach. Wspomniany rok 2007 r. przyniósł więc pierwszy dokument dotyczący polityki energetycznej na poziomie wspólnotowym, tj. *COM(2007) 1 z 10.1.2007 r. w sprawie Europejskiej Polityki Energetycznej*¹²⁴.

Każda polityka jest czyjaś, a więc opiera się o subiektywne przypuszczenia oraz hipotezy, co do przyszłych aprobowanych przez prawodawcę stanów. We wspomnianym komunikacie, stanowiącym *de facto* manifest związany z kreowaniem przyszłej polityki energetycznej, KE dość wyraźnie podkreśliła, iż czasy dostępu do taniej energii już się skończyły i należy zacząć działać wspólnie, aby przeciwdziałać negatywnym skutkom z tym związanym. W warstwie celowościowej, dokument ten zakładał trzy główne cele, tj. przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, ograniczenie podatności UE na wpływ czynników zewnętrznych (uzależnienie od importu – konieczność dywersyfikacji) oraz wspieranie zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, co zapewni odbiorcom bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię po przystępnych cenach. Nie wskazano (a było to dotychczas normą) konkurencyjności w sektorze jako priorytetu. Bo choć prawdą jest, że wewnętrzny rynek mógłby przyczynić się do osiągnięcia konkurencyjnych cen energii, ale jak dotąd nie udało mu się osiągnąć tego celu¹²⁵. Jako przyczyny tego stanu wskazano m.in. brak odpowiednich ram legislacyjnych na poziomie UE oraz bariery prawne, występujące w państwach członkowskich. Jednak pomimo tego, iż tworząc założenia polityki energetycznej, brano pod uwagę konieczność kontynuowania zmian gospodarczych oraz klimatycznych (m.in. zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych) i stanowiły one nadal większość projektowanych celów, to *COM(2007) 1* w sposób bezpośredni akcentował znaczenie energii dla każdego obywatela UE, z czym słusznie powiązał niezbędność dalszego rozwoju usług publicznych. Co istotne, w tym komunikacie KE zajęła się również problemem ubóstwa energetycznego oraz zapowiedziała opracowanie *Karty Odbiorców Energii*, co stanowi także zapowiedź kierunku kolejnych inicjatyw legislacyjnych.

¹²²Supplier Switching Process. An ERGEG Best Practice Proposition for Public Consultation (Ref: E05-CFG-03-05) z 24.2.2006 r., przygotowane przez ERGEG [online]. Dostępne: <www.ceer.eu> (dostęp: 1.4.2013).

¹²³Ze względu na to, iż to Wielka Brytania rozpoczęła procesy liberalizacyjne w sektorze na długo przed pozostałymi państwami członkowskimi, to wymianie podlegały głównie doświadczenia brytyjskie, które stały się podstawą do dyskusji – zarówno w ramach CEER jak i ERGEG. Zob. Peer Review of the Methodology for Calculating the Number of Households in Fuel Poverty in England: Final Report to DTI and DEFRA, przygotowany przez T. Sefto'a i J. Chesshire'a [online]. Dostępne: <www.decc.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014); The UK Fuel Poverty Strategy Annex D – The English definition of a fuel poor household, przygotowane przez Inter – Ministerial Group on Fuel Poverty [online]. Dostępny: <www.ofgem.gov.uk> (dostęp: 24.5.2014); Social Action Plan Annual Review 2005 przygotowany przez OFGEM [online]. Dostępny: <www.ofgem.gov.uk> (dostęp: 5.10.2013); Prezes URE: Konsument na rynku energii. Ocena europejskich regulatorów, Warszawa 2006; The UK Fuel Poverty Strategy, November 2001 r., przygotowana przez Inter – Ministerial Group on Fuel Poverty [online]. Dostępna: <www.webarchive.nationalarchives.gov.uk> (dostęp: 28.7.2014).

¹²⁴Komunikat Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego COM(2007) 1 z 10.1.2007 r. w sprawie Europejskiej Polityki Energetycznej, OJ C 138, 22.6.2007.

¹²⁵O problemach związanych z powstaniem i należyтым funkcjonowaniem wewnętrznego rynku gazu i energii mówił już Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2006) 841 z 10.1.2007 r. w sprawie perspektyw wewnętrznego rynku gazu i energii elektrycznej, OJ C 138, 22.6.2007.

Nowe ujęcie celów polityki energetycznej nie jest jednak zaskoczeniem, jeśli weźmie się pod uwagę elementy konstytutywne pojęcia polityki energetycznej¹²⁶. Kierunek działań wskazany przez KE kontynuowała także Rada Unii Europejskiej¹²⁷ w *Konkluzjach z prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 8 – 9.3.2007 r.*, kładąc nacisk na wzmocnienie rynku wewnętrznego oraz konkurencyjności, jako europejską odpowiedź na procesy globalizacyjne.

Z tego samego dnia co *COM(2007) 1* pochodzi także inny – nie mniej ważny dokumenty – czyli *COM(2006) 841 w sprawie perspektyw wewnętrznego rynku gazu i energii elektrycznej*¹²⁸. Poprzedni dokument dotyczył szeroko rozumianej polityki energetycznej, na którą składa się wiele różnorodnych elementów, natomiast *COM(2006) 841* dotyczył tylko pewnego fragmentu większego zjawiska. Z tego względu bardziej szczegółowo porusza kwestie usług użyteczności publicznej i problemów odbiorców. Na tym etapie rozwoju sektora, dla decydentów jasnym stało się także, że społeczny wymiar sektora powiązany z pojęciem usług powszechnych/publicznych wymaga podejmowania ze strony państwa aktywnych działań, związanych z przeniesieniem na podmioty prywatne części odpowiedzialności za realizację celów publicznych. Przy czym realizacja celów publicznych spoczywałaby na przedsiębiorstwach sektora, a państwo regulowałoby ich działalność tylko pod względem stopnia realizacji interesu publicznego w sektorze energetycznym.

W analizowanych dokumentach KE potwierdziła więc po raz kolejny, że w związku z realizacją celów publicznych, zmiany wprowadzane na europejskim rynku energii muszą w sposób bardziej pełny chronić prawa obywateli do dostaw energii elektrycznej wystarczającej do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb po rozsądnych, łatwo i jasno porównywalnych oraz przejrzystych cenach (usługi powszechne w ramach usług użyteczności publicznej). Choć mogłoby się wydawać, że już samo wyeksponowanie na poziomie europejskim pewnych kwestii jest wystarczające dla ich upowszechnienia, to ze względu na swój niewiążący dla państw członkowskich charakter, komunikaty KE spełniają rolę wytycznych lub też barometru nastrojów panujących w UE. Tak więc jeżeli jakaś kwestia staje się przedmiotem kolejnych komunikatów, oznacza to, że dostrzeżono jej znaczenie dla interesów europejskich. Należało więc przypuszczać, że prędzej czy później kwestia ta stanie się przedmiotem, jeśli nie rozporządzenia, to dyrektywy. Stąd wytyczne *COM(2006) 841* w zakresie możliwości podjęcia przez państwa członkowskie szczególnych środków w celu zapewnienia ochrony najuboższym obywatelom (w szczególności w zakresie ubóstwa energetycznego) oraz zwiększenia ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi oraz prawo obywateli do posiadania wystarczających informacji, celem dokonywania wyboru i możliwości zmiany dostawcy energii można traktować, jako zwiastun III pakietu liberalizacyjnego¹²⁹.

W kontekście powyższych uwag można także uznać, że na tym etapie funkcjonowania zliberalizowanych rynków, KE i państwa członkowskie uzyskały wreszcie konsensus, co do tego, iż mechanizmy rynkowe nie gwarantują zaspokojenia w pełni potrzeb konsumentów w sektorze. Konieczne jest więc podjęcie bardziej aktywnych działań, a jednym z nich miała być *Europejska Karta*

¹²⁶Jak wskazuje F. Elżanowski, polityka energetyczna państwa to pewna grupa działań, podejmowanych przez państwo/jego organy, zmierzających do takiego ukształtowania sektora energetycznego, aby w sposób jak najbardziej optymalny, z punktu widzenia interesu publicznego, realizował on określone cele społeczno – gospodarcze. Zob. F. Elżanowski, *Polityka energetyczna...*, op. cit., s. 68 – 69.

¹²⁷Konkluzje Prezydencji – Rada Europejska w Brukseli (nr 7224/07) z 8 – 9.3.2007 r. [online]. Dostępne: <www.europa.eu> (dostęp: 9.9.2013).

¹²⁸Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2006) 841 z 10.1.2007 r. w sprawie perspektyw wewnętrznego rynku gazu i energii elektrycznej, OJ C 138, 22.6.2007.

¹²⁹KE zapowiedziała, że rozpocznie szeroko zakrojoną kampanię informacyjną na rzecz podnoszenia poziomu informacji oraz, że planuje ona dalsze prace nad zwalczaniem ubóstwa energetycznego, polepszaniem minimalnego poziomu informacji dostępnych dla obywateli, tak by pomóc im w dokonaniu wyboru między dostawcami i możliwościami dostaw, ograniczeniem formalności administracyjnych przy zmianie przez klientów dostawcy oraz ochroną konsumentów przed nieuczciwymi praktykami zgodnie z odpowiednimi dyrektywami.

*Odbiorców Energii*¹³⁰. Ze względu na programowy charakter, KE wskazała, iż projektowane zapisy karty, powinny ogniskować się wokół czterech kluczowych zagadnień, będących powtórzeniem zapisów z *COM(2007) 1*, tj. wspierania tworzenia systemów pomocy, skierowanych do najsłabszych obywateli UE, szczególnie pokrzywdzonych w przypadku podwyżek cen energii, zwiększania zakresu informacji dostępnych dla odbiorców na podstawie, których mogliby porównywać oferty różnych dostawców, ograniczenia formalności podczas procesu zmiany dostawcy oraz zwiększenia ochrony odbiorców przed nieuczciwymi praktykami sprzedażowymi.

Nowy poziom regulacji

Ze względu na opór ze strony państw członkowskich, karta pozostała jednak deklaracją, a największą w tym okresie zmian dla sektora i odbiorców przyniósł *Traktat z Lizbony*¹³¹, poświęcający sektorowi osobny, XXI tytułu. Dedykując odrębny tytuł sektorowi, wyniesiono więc politykę energetyczną do rangi samodzielnej polityki UE, zaliczając ją do dziedzin kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie (art. 4 ust. 2 lit. i *TFUE*). Jest to o tyle istotne, że w odniesieniu do granic kompetencyjnych na gruncie prawa europejskiego nie funkcjonuje ich domniemanie na rzecz UE (zasada kompetencji powierzonych)¹³². Przechodząc do szczegółów, art. 194 *TFUE* w tytule XXI, po raz pierwszy w prawie pierwotnym, wskazał najważniejsze cele w dziedzinie energetyki. Należą do nich zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w UE, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie połączeń między sieciami¹³³. Słusznie zwraca jednak uwagę A. Szafrński, iż przywołane wyżej cele winny być dodatkowo realizowane z *uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy środowiska naturalnego oraz w duchu solidarności między państwami członkowskim*¹³⁴. Są więc postrzegane przez prawodawcę europejskiego, jako wspólny mianownik wszystkich celów wskazanych w art. 194 *TFUE* i jako takie muszą być uwzględnione podczas realizacji każdego z nich.

Doktryna słusznie zwraca uwagę, że art. 194 *TFUE*, stał się długo oczekiwaną podstawą kompetencyjną dla podejmowanych przez UE działań w odniesieniu do sektora energetycznego. Jednakże pomimo wprowadzenia tak rewolucyjnych zmian w sektorze, zabrakło zmiany w zakresie instrumentarium, za pomocą którego cele te byłyby realizowane¹³⁵. Istotnym, z punktu widzenia rozwoju koncepcji społecznego wymiaru sektora, jest fakt, że w tytule XXI nie znajdujemy wprost celu, związanego z ochroną odbiorców końcowych, co związane jest zapewne z praktyką osadzenia tego celu w szerszych ramach, jakie wyznaczono dla sektora, tj. ustanawiania rynku wewnętrznego oraz poprawy stanu środowiska naturalnego.

Pomimo pominięcia usług publicznych w tytule dotyczącym bezpośrednio energetyki, *Traktat z Lizbony* znacząco wpłynął na ich sytuację w aspekcie usług świadczonych w interesie ogólnym. Dawny art. 16 *TWE*, stał się teraz art. 14 *TFUE*, wskazującym na znaczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, w obszarze wspólnych wartości UE. Dodatkowo, do traktatu dołączono *Protokół nr 26*

¹³⁰Zob. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 386 z 5.7.2007 r. w kierunku Europejskiej karty praw odbiorców energii, OJ C 191, 17.8.2007; A. Powalowski, D. Skutecka, *Miejsce odbiorcy na rynku energii wobec zachodzących na nim procesów z uwzględnieniem zmian w tzw. trójpaku energetycznym* [w:] A. Walaszek – Pyziół (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013, s. 394.

¹³¹Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, OJ C 306, 17.12.2007, s. 1 – 271.

¹³²Organy UE mogą podejmować działania wyłącznie w takim zakresie, w jakim zostały do tego upoważnione. Energetyka (oraz sieci transeuropejskie) należą do tych dziedzin, do których traktat (art. 4 ust. 2 lit. h) oraz i) *TFUE*), nakazuje stosowanie kompetencji dzielonych. Zastosowanie tego typu podziału oznacza, że w dziedzinach, gdzie występują kompetencje dzielone, UE i państwa członkowskie mogą stanowić prawo, jednak pod warunkiem, że UE nie wykonała swoich kompetencji lub już ich nie wykonuje.

¹³³Zob. A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 113 i nast.

¹³⁴Ibidem, s. 117.

¹³⁵M. Będkowski – Koziół, *Kilka uwag o europeizacji...*, op. cit., s. 20.

w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, którego celem było dalsze podkreślenie znaczenia tych usług dla całej UE. Powyższe rozwiązania miały zagwarantować (na poziomie ponadnarodowym), iż zarówno podczas tworzenia jak i funkcjonowania jednolitego rynku, będzie wzmacniany także jego wymiar społeczny.

W kontekście umacniania na rynku pozycji odbiorców (szczególnie odbiorców w gospodarstwach domowych), warto także przywołać fakt wprowadzenia, zgodnie z założeniami dyrektyw, II pakietu w dniu 1.7.2007 r., swobody wyboru sprzedawcy. Jednak wbrew początkowym oczekiwaniom, nie wpłynęło to znacząco na sytuację odbiorców. Pomimo zmian prawnych, przedsiębiorstwa energetyczne segmentu obrotu nie były zmotywowane do podjęcia działań, o charakterze podmiotów konkurujących ze sobą o odbiorców. Poza Wielką Brytanią, dynamika zmian dostawców energii była więc stosunkowo niewielka. Zmiana w podejściu do obywateli (konsumentów) i poszerzania obowiązków UE, w zakresie lepszego zaspokajania ich potrzeb, dotyczyła nie tylko ich faktycznej sytuacji w sektorze, ale uzyskała szerszy wydźwięk w legislacji tamtego okresu¹³⁶. Ukoronowaniem tych zmian był COM(2008) 412 z 2.7.2008 r., w sprawie odnowionej agendy społecznej – możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku¹³⁷. Zgodnie z tym dokumentem, agenda ta winna być oparta na trzech celach, czyli zagwarantowaniu każdemu szansy na rozwój jego potencjału (równość), zapewnieniu dostępu m.in. do ochrony socjalnej i usług, które mogą przyczyniać się do przewyższania nierówności oraz okazywaniu solidarności społecznej wśród Europejczyków. Co istotne, z punktu widzenia problematyki usług powszechnych w sektorze, w każdym ze wspomnianych celów można odnaleźć elementy, składające się na to pojęcie. Patrząc więc przez pryzmat wspomnianych celów, zapewnienie nieprzerwanego dostępu do odpowiedniej jakości energii, po niedyskryminacyjnych i akceptowalnych cenach, jest postrzegane jako środek do zagwarantowania każdemu szansy na rozwój jego potencjału. Natomiast zapewnienie dostępu m.in. do ochrony socjalnej i związanych z tym usług, może przyczyniać się do przewyższania nierówności oraz wiązać się z okazywaniem przez innych odbiorców solidarności społecznej, której podstawę stanowi społeczna gospodarka rynkowa. Wraz z upływem czasu, wyraźniej artykułowano więc społeczną funkcjonalizację coraz bardziej konkurencyjnego sektora, łącząc realizację społecznych postulatów z realizacją przez podmioty sektora interesu publicznego.

Doświadczenie podstawą kompromisu – III pakiet liberalizacyjny

Założenia dwóch poprzednich pakietów, choć w teorii dawały duże szanse na dokończenie budowy wspólnego rynku (znaczące zwiększenie obostrzeń administracyjno – prawnych), to w praktyce nie doprowadziły do jego zakończenia. Wbrew intencjom twórców, nie osiągnięto więc podstawowego celu liberalizacji. Choć rozwiązania w nich zawarte zostały w pełni implementowane, nie wystarczyło to jednak do usunięcia wszystkich niedoskonałości na rynku gazu oraz energii elektrycznej. W konsekwencji, aby sprostać tym wyzwaniom, niezbędnym stało się stworzenie nowych regulacji

¹³⁶Szerzej na ten temat: Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1098/2008/WE z 22.10.2008 r. w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010 r.), OJ L 298, 7.11.2008, s. 20 – 29 oraz szereg sprawozdań KE w zakresie zwiększania ochrony socjalnej: Wspólne sprawozdanie w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej. Integracja społeczna, emerytury, opieka zdrowotna i opieka długoterminowa z 2008 r., przygotowane przez Dyрекcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej [online]. Dostępne: <www.bookshop.europa.eu> (dostęp: 19.2.2014).

¹³⁷Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2008) 412 z 2.7.2008 r. w sprawie odnowionej agendy społecznej: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku, OJ C 182, 4.8.2009; Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów z 14.1.2009 r. w sprawie odnowionej agendy społecznej: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku [COM(2008) 412], OJ C 182, 4.8.2009.

prawnych, będących realistyczną odpowiedzią na wyzwania, jakie stawia przed sektorem liberalizacja, demonopolizacja oraz prywatyzacja. Tak powstał III pakiet liberalizacyjny¹³⁸.

Prawodawca wspólnotowy, opierając się na dotychczasowych doświadczeniach, związanych z praktycznym stosowaniem poprzednich pakietów, zawarł w preambułach dyrektyw diagnozę sytuacji w sektorze. Punktem wyjścia był więc stan, w którym pomimo wielu lat wyłożonych prac nad powstaniem rynku wewnętrznego energii elektrycznej i dwóch pakietów dyrektyw sektorowych, nadal nie udało się stworzyć niezbędnych ram dla osiągnięcia celu, jakim jest właściwie funkcjonujący rynek wewnętrzny energii i gazu¹³⁹. Niepowodzenie tak sztandarowego celu wymagało więc poszerzonej diagnozy. Jako jedną z przyczyn tego stanu, wskazano przeszkody funkcjonujące w niektórych państwach członkowskich, uniemożliwiające sprzedaż energii i gazu na równych warunkach (pkt 4 *Dyrektywy 2009/72/WE* oraz *Dyrektywy 2009/73/WE*). W konsekwencji – w odróżnieniu od poprzednich rozwiązań – w tym pakiecie zdecydowano się na model oparty na koncentracji funkcji regulacyjnych oraz poszerzeniu obszaru niezależności regulatorów wobec innych krajowych organów władz publicznych¹⁴⁰. W tym kontekście słusznie podkreślił M. Swora (opisując dyrektywy III pakietu), że organy regulacji energetyki stały się bardziej europejskie niż krajowe¹⁴¹. Potwierdza to także znaczący wpływ prawa europejskiego na prawo gospodarcze publiczne i jego rolę w kształtowaniu procesów w krajowym sektorze energetycznym.

Jednakże, zarówno fiasko w osiągnięciu celu w postaci konkurencyjnego wewnętrznego rynku energii i gazu, jak i negatywne skutki trwających procesów spowodowały, że choć wspomniany rynek energii nadal traktowany był jako priorytet (którego realizację miał wspomagać m.in. rozdział prawny i funkcjonalny w sektorze oraz TPA)¹⁴², w dalszych artykułach dyrektyw wskazano, iż to właśnie interesy konsumentów powinny być głównym przedmiotem zainteresowania dyrektyw, a zapewnienie jakości usług winno być głównym zadaniem przedsiębiorstw energetycznych¹⁴³. Tak więc, aby w pełni zrealizować wspomniane cele oraz wymóg prospołecznego wymiaru rynku wewnętrznego, zaproponowano szereg regulacji, korzystnych dla odbiorców. Wzmocniono także pozycję niezależnych regulatorów krajowych¹⁴⁴, przyznając im uprawnienia do podejmowania decyzji w sprawie stosowania środków zapewniających odbiorcom korzyści poprzez wspieranie skutecznej konkurencji na rynku oraz uprawnienia do zapewniania wysokich standardów usługi powszechnej i publicznej w zgodzie z otwarciem rynku, ochroną odbiorców wrażliwych, a także pełnej skuteczności środków w zakresie ochrony konsumentów. KE w szczególnie interesującym obszarze usług publicznych wskazała także,

¹³⁸Na który składają się Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.7.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, OJ L 211, 14.8.2009, s. 55 – 93 oraz Dyrektywa 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.7.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, OJ L 211, 14.8.2009, s. 94 – 136. Ponadto w skład pakietu wchodzi także Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 713/2009 z 13.7. 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, OJ L 211, 14.8.2009, s. 1 i nast; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 714/2009 z 13.7.2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1228/2003, OJ L 211, 14.8.2009, s. 15 – 35. Szerzej na ten temat: B. Nowak, *Wewnętrzny rynek energii...*, op. cit., s. 90; D. Adamiec, *Cele i inicjatywy Unii Europejskiej w dziedzinie polityki energetycznej* [w:] Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2010, Nr 1, s. 52; Wzmocnienie ochrony konsumentów oraz skuteczniejszy nadzór prowadzony przez niezależne organy regulacyjne [online]. Dostępna: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 20.8.2013); Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2011, przygotowany przez ACER/CEER [online]. Dostępny: <www.acer.europa.eu> (dostęp: 24.6.2014), s. 179.

¹³⁹Pkt 8 Dyrektywy 2009/73/WE i pkt 7 Dyrektywy 2009/72/WE.

¹⁴⁰M. Swora, *Krajowe organy regulacyjne w trzecim pakiecie liberalizacyjnym* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe Prawo Energetyczne*, Lublin 2013, s. 98.

¹⁴¹Ibidem, s. 108.

¹⁴²Podobnie bowiem jak przed I i II pakietem, również III pakiet został poprzedzony intensyfikacją stosowania prawa antymonopolowego.

¹⁴³Pkt 48 Dyrektywy 2009/73/WE i pkt 51 Dyrektywy 2009/72/WE.

¹⁴⁴Oprócz wzmocnienia pozycji regulatorów w państwach członkowskich konieczne było także wzmocnienie współpracy między nimi na poziomie UE. Dlatego na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 713/2009 z 13.7. 2009 r. ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, OJ L 211, 14.8.2009, s. 1–14 powołano Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), która z dniem 1.7.2011 r. przejęła zadania ERGEG.

iz celem pakietu jest zapewnienie minimalnych standardów wspólnych dla całej UE i należy je wzmacniać, aby w ten sposób wszyscy konsumenci (w szczególności odbiorcy wrażliwi) mogli odnieść korzyści z konkurencji oraz sprawiedliwych cen. Podkreślając społeczny wymiar sektora, KE po raz kolejny zwróciła także uwagę na pogłębiający się w skali całej UE, problem ubóstwa energetycznego.

Równie ważne były regulacje, tworzące ogólne zasady organizacji sektora (rozdział II obu dyrektyw), w których podkreślono znaczenie obowiązków użyteczności publicznej oraz ochronę odbiorcy, odwołując się tym samym pośrednio do ich nadrzędnego wymiaru, w stosunku do pozostałych zapisów, dotyczących ogólnych zasad funkcjonowania sektora. W ramach poszerzenia zakresu realizacji interesu publicznego także przez podmioty prywatne, do obowiązków użyteczności publicznej zaliczono m.in. możliwość nakładania (w ogólnym interesie gospodarczym) na przedsiębiorstwa obowiązków użyteczności publicznej (art. 3 ust. 2 obu dyrektyw). Podniesiono także postulat zapewnienia wszystkim odbiorcom w gospodarstwach domowych możliwości korzystania z usługi powszechnej, rozumianej jako prawo do dostaw energii elektrycznej o określonej jakości, po uzasadnionych, łatwo i wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych cenach (art. 3 ust. 3 *Dyrektywy 2009/72/WE*).

Samo istnienie określonych obowiązków jest jednak z punktu widzenia praktyki mało skuteczne. Dlatego też, aby zapewnić faktyczne świadczenie tych usług, państwa członkowskie mogły wyznaczyć m.in. sprzedawcę awaryjnego¹⁴⁵, a prócz ogólnych regulacji, dotyczących wszystkich odbiorców¹⁴⁶, wskazano również na konieczność stworzenia odpowiednich środków chroniących odbiorców wrażliwych. Zobowiązując tym samym państwa członkowskie do stworzenia ich definicji¹⁴⁷ oraz systemów ochrony w ramach funkcjonujących już systemów zabezpieczeń społecznych¹⁴⁸.

Rozwiązania dyrektyw III pakietu (przy pomocy norm administracyjno – prawnych), najsilniej wkraczają w swobodę działalności gospodarczej, zaostrzając tym samym kontrolę i regulację nad sektorem. Rację ma także M. Sworą, wskazujący, iż III pakiet przyniósł raczej rozwiązania ewolucyjne niż rewolucyjne¹⁴⁹. Stanowiło to konsekwencję faktu, iż pakiet dotyczył nie tylko wąskiego fragmentu rynku, którym był rynek energii w UE. Jego wpływ sięgał dalej, nakazując uwzględnianie nie tylko celów polityki energetycznej, ale także celów społeczno – ekonomicznych całej UE. Ingerencja podejmowana przez państwa członkowskie zyskała więc uzasadnienie społeczne, co w świetle

¹⁴⁵Tu pojawia się problem z pojęciami użytymi w dyrektywach w anglojęzycznej wersji i ich polskim tłumaczeniem. W wersji anglojęzycznej jest mowa o *supplier of last resort*, rozumianym jako sprzedawca ostatniej szansy na wypadek gdyby sprzedawca, z którym odbiorca ma podpisaną umowę przestał świadczyć usługi (np. z powodu upadłości). Natomiast polskie tłumaczenie wskazuje na obowiązek powołania sprzedawcy z urzędu, który w polskim prawie rozumiany jest inaczej. Dlatego należy przyjąć, iż poprawne tłumaczenie winno wskazywać na obowiązek powołania sprzedawcy awaryjnego, a nie sprzedawcy z urzędu – na co zwraca się również uwagę w literaturze przedmiotu.

¹⁴⁶Dotyczących m.in. procedur zmiany sprzedawcy, wskazujących maksymalny 3 tygodniowy termin na zmianę oraz wprowadzających wymóg otrzymania informacji na temat faktycznego zużycia energii. Zob. M. Sworą, A. Falecki, *Komentarz do art. 4j PrEn* [w:] M. Sworą, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 419.

¹⁴⁷Art. 3 ust. 7 *Dyrektywy 2009/72/WE* mówi o tym, że państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki w celu ochrony odbiorców końcowych, a w szczególności zapewniają istnienie odpowiednich zabezpieczeń chroniących odbiorców wrażliwych. W tym kontekście każde państwo członkowskie określa pojęcie odbiorców wrażliwych, które może się odnosić do ubóstwa energetycznego oraz, między innymi, do zakazu odłączania takim odbiorcom energii elektrycznej w sytuacjach krytycznych. Państwa członkowskie zapewniają stosowanie praw i obowiązków dotyczących odbiorców wrażliwych. W szczególności podejmują środki w celu ochrony odbiorców końcowych na obszarach oddalonych. Państwa członkowskie zapewniają także wysoki poziom ochrony konsumenta, w szczególności w odniesieniu do przejrzystości ogólnych warunków umownych, informacji ogólnych i mechanizmów rozstrzygania sporów. Państwa członkowskie zapewniają uprawnionym odbiorcom rzeczywistą możliwość łatwej zmiany dostawcy.

¹⁴⁸Zgodnie z art. 3 ust. 8 *Dyrektywy 2009/72/WE* państwa członkowskie przyjmują odpowiednie środki, takie jak opracowanie krajowych planów działań w zakresie energii przewidujących zasilki z systemów zabezpieczeń społecznych w celu zapewnienia niezbędnych dostaw energii elektrycznej dla odbiorców wrażliwych, lub przewidujących wsparcie dla poprawy efektywności energetycznej, aby rozwiązywać stwierdzone przypadki ubóstwa energetycznego, w tym również w szerszym kontekście ubóstwa. Środki takie nie utrudniają skutecznego otwarcia rynku ani funkcjonowania rynku, a w stosownych przypadkach są zgłaszane KE. Powiadomienie to może również obejmować środki przyjęte w ramach ogólnego systemu zabezpieczeń społecznych.

¹⁴⁹Być może jedną z przyczyn takiego stanu jest błędne zastosowanie podstawowej dla prawodawstwa europejskiego zasady proporcjonalności. Błędnie uznano bowiem, że zaproponowane rozwiązania (środki) wystarczą do osiągnięcia zakładanych celów.

dotychczasowych celów identyfikowanych w sektorze, należy uznać za znaczący postęp na drodze do wyodrębnienia regulacji prospołecznej.

Co istotne, rekonstrukcja prac legislacyjnych nad omawianymi regulacjami wskazuje, że przyjęte w 2009 r. przepisy były przede wszystkim efektem kompromisu, zarówno między wszystkimi państwami członkowskimi, jak również między tymi państwami a KE. Kompromis zakłada ze swej istoty ustępstwa obu stron, dlatego też, godząc się na tak daleko idącą odgórną (*top – down*) regulację sektora, państwa zgodziły się także na dalsze ujednolicenie struktur oraz zasad funkcjonowania sektora energetycznego.

Ingerencja w celu realizacji interesu publicznego

Przesunięcie priorytetów, w tym przede wszystkim wzrost znaczenia społecznej funkcjonalizacji sektora w kontekście wolnego rynku i konkurencji w sektorze, wymagało nowej ingerencji ze strony państwa. Różniła się ona od dotychczasowych środków wpływania na zachowanie podmiotów sektora tym, że jej celem było m.in. eliminowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu wolnego rynku w sektorze. Tak więc realizacja celów publicznych, związanych z zapewnieniem usług powszechnych odbiorcom, wymagała posłużenia się podmiotami prywatnymi, które realizując zadania w interesie publicznym, są poddawane kontroli ze strony państwa gwaranta. Uznaje się więc, że okres po uchwaleniu III pakietu liberalizacyjnego upłynął pod znakiem intensyfikacji działań UE, w zakresie ochrony odbiorców, realizowania zobowiązań z zakresu usług powszechnych, identyfikowania kolejnych wyzwań, przed którymi stoi sektor, a także kreowania scenariuszy jego rozwoju. Jednak wspomniane usługi, jako stosunkowo nowy instrument oddziaływania władzy publicznej na przedsiębiorstwa sektora, wymagały jasnego zdefiniowania zakresu oraz określenia granic ingerencji z nimi związanej. W tym kontekście można więc rozumieć opublikowanie przez KE *Przewodnika dotyczącego zastosowania przepisów prawa UE z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym*¹⁵⁰ oraz COM(2011) 900 z 20.12.2011 r. w sprawie ram jakości dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie¹⁵¹. Kontynuując dotychczasowe podejście, podkreślono także konieczność starannego równoważenia zwiększania stopnia konkurencyjności sektora z potrzebami odbiorców¹⁵². Doszło więc do społecznej funkcjonalizacji konkurencji, której celem była realizacja interesu publicznego w sektorze energetycznym. Charakter usługi powszechnej, jako usługi publicznej sprawiał, że można było zaobserwować także stały postęp działań zmierzających do wzmocnienia ochrony odbiorców. Konkretnie działania podejmowano jednak nie tyle na szczeblu KE, ile na poziomie wyspecjalizowanych instytucji. Prym w tym zakresie wiodło powołane w 2007 r. Obywatelskie Forum Energetyczne, stworzone przez KE, jako nowa platforma wymiany informacji i doświadczeń, w zakresie wprowadzenia

¹⁵⁰Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2010) 1545 z 7.12.2010 r. przewodnik dotyczący zastosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 7.8.2014).

¹⁵¹Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2011) 900 z 20.12.2011 r. w sprawie ram jakości dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym, OJ C 102, 5.4.2012.

¹⁵²W związku z bardzo ogólnymi regulacjami dyrektyw III pakietu w odniesieniu do podziału zadań wynikających z obowiązku świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym konieczne było również wypracowanie klarownych zasad z tym związanych. Zrobił to Europejski Komitet Ekonomiczno – Społeczny. Zob. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: jak podzielić kompetencje między UE i państwa członkowskie, OJ C 128/65, 18.5.2010.

konkurencyjnego, efektywnego i sprawiedliwego wewnętrznego rynku energii¹⁵³. Wieloaspektowość analizowanych zagadnień wymagała jednak zindywidualizowanego podejścia, dlatego też w ramach forum utworzono specjalne grupy robocze, zajmujące się najważniejszymi zagadnieniami. Powstała więc Grupa Robocza ds. Odbiorców Wrażliwych (Vulnerable Consumer Working Group) oraz Grupa Robocza ds. Przejrzystości Cenowej (Price Transparency Working Group)¹⁵⁴. Działania podejmowały także inne wyspecjalizowane podmioty – m.in. ACER we współpracy z CEER¹⁵⁵ oraz BEUC¹⁵⁶ w obszarze monitorowania implementacji rozwiązań III pakietu, wpływu podejmowanych działań na odbiorców wrażliwych oraz prób opisu stosunkowo nowego zjawiska, jakim są odbiorcy wrażliwi w sektorze energetycznym. Wszystkie działania łączyła jedna myśl przewodnia, którą najlepiej sformułowano w dokumencie CEER i BEUC *A 2020 Vision for Europe's energy customers Joint Statement*¹⁵⁷. Zarysowano w nim wizję sektora energetycznego, stawiającego na pierwszym miejscu odbiorców w gospodarstwach domowych (*smaller customers*), rozumiejącego różnorodne potrzeby wszystkich odbiorców (w szczególności odbiorców wrażliwych), dostarczającego usługi, jakich odbiorcy potrzebują, którego działania przekładają się na korzyści społeczne i oferującego usługi po uczciwych (*fair*) oraz dostępnych (*affordable*) cenach¹⁵⁸.

Czy ewolucyjne podejście jest skuteczne?

Z perspektywy zakładanych efektów, tempo praktycznego wdrażania planowanych zmian było wysoce niewystarczające. W związku z postępującym kryzysem gospodarczym oraz problemami z wdrażaniem wewnętrznego rynku energii KE przygotowała więc *COM(2010) 639*¹⁵⁹ rozpoczynający się od słów *cena niepowodzenia jest zbyt wysoka*, co świadczy o wadze problemów, przed którymi stanęła UE. Kolejne wyzwania dotyczące energii były (i są), zdaniem KE, jednymi z najpoważniejszych sprawdzianów, którym musi zostać poddana Europa. Co istotne, z punktu widzenia państwa gwaranta na tym etapie rozwoju rynku w sektorze należało mieć także na uwadze, iż ewentualna porażka we wprowadzaniu wewnętrznego rynku energii zakończyłaby się nie tylko wzrostem cen energii

¹⁵³Forum powstało w ramach doświadczeń zebranych podczas kolejnych spotkań Forum Regulatorów Energetyki we Florencji (Forum florenckie) oraz doświadczeń regulatorów rynku gazu w ramach spotkań Forum Regulatorów Rynku Gazu (tzw. Forum madryckie). Organizacje te skupiają m.in. przedstawicieli KE, rządów krajów członkowskich, narodowych urzędów regulacji, operatorów systemów przesyłowych, spółek handlujących energią elektryczną, konsumentów energii elektrycznej, użytkowników sieci elektroenergetycznych oraz giełd energii.

¹⁵⁴Zob. Conclusions of the 5th Meeting of the Citizens' Energy Forum z 13/14.11.2012 r., przygotowany przez CEER [online]. Dostępny: <www.energy-regulators.eu> (dostęp: 13.4.2013); Initial Report for the London Forum 2012, przygotowany przez Vulnerable Consumers Working Group [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 19.7.2013); Findings from the study on the functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union z 4.7.2012 r., przygotowane przez S.E. Aanestad dla Vulnerable consumer working group [prezentacja nieopublikowana].

¹⁵⁵Rada Europejskich Regulatorów Energetyki (CEER) zrzesza przedstawicieli krajowych organów regulacyjnych. Głównym zadaniem jest umożliwienie wymiany informacji oraz dobrych praktyk między organami regulacyjnymi w celu stworzenie jednolitego, konkurencyjnego i efektywnego wewnętrznego rynku energii UE, który działa w interesie publicznym. Szerzej na ten temat: *A 2020 Vision for Europe's energy customers. Joint statement* z 13.11.2012 r., przygotowany przez CEER i The European Consumer's Organisation [online]. Dostępne: <www.ceer.eu> (dostęp: 3.11.2013); *Vulnerable Customers. CEER Status Review of Customer and Retail Market Provision from the 3rd Package as of 1 January 2012*, przygotowane przez S. Abado (CEER) [prezentacja nieopublikowana]; *Status Review of Customer and Retail Market Provisions from the 3rd Package as of 1 January 2012* (Ref: C12-CEM-55-04) z 7.11.2012 r., przygotowany przez CEER [online]. Dostępny: <www.energy-regulators.eu> (dostęp: 4.12.2013).

¹⁵⁶Czyli The European Consumer Organisation, zrzeszająca przedstawicieli organizacji konsumenckich działających w państwach członkowskich. Głównym zadaniem BEUC jest reprezentowanie oraz ochrona interesów wszystkich konsumentów w UE.

¹⁵⁷*A 2020 Vision for Europe's energy customers. Joint statement* z 13.11.2012 r., przygotowany przez CEER i The European Consumer's Organisation [online]. Dostępne: <www.ceer.eu> (dostęp: 3.11.2013).

¹⁵⁸Zgodnie z wnioskami CEER, odbiorcy oczekują dostępnej energii, odpowiedniej jakości, zakup której będzie dla nich prosty i zrozumiały. Oczekują także wzmocnienia ich pozycji (*empowered*) oraz odpowiedniej ochrony. Zob. *CEER 2020 vision for Europe's energy customers. A 2020 vision for Europe's energy customers. A discussion paper* (Ref: C12-SC-02 04) z 24.4.2012 r. [online]. Dostępny: <www.energy-regulators.eu> (dostęp: 13.9.2013), s. 9.

¹⁵⁹Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów *COM(2010) 639* z 10.11.2010 r., *Energia 2020 Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego*, OJ C 121, 19.4.2011.

dla konsumentów, ale również pogorszyła konkurencyjność całej UE¹⁶⁰. We wspomnianym komunikacie KE zwróciła jednak uwagę, że odbiorcy (odbiorcy w gospodarstwach domowych) mogą nie dostrzec zarówno pozytywnych skutków otwarcia rynku, jak i wzrostu konkurencji wśród dostawców. Z tego względu KE (choć nie wprost) postulowała wzrost ingerencji państwa, związanej z nałożonymi na nie obowiązkami gwaranta. Ingerencja ze swej istoty powinna być jasno ukierunkowana, dlatego zdaniem KE do jej kluczowych obszarów należałoby zaliczyć obowiązki informacyjne względem konsumentów, aby byli oni w pełni świadomi praw im przysługujących oraz zapewnienie świadczenia zmodyfikowanego katalogu usług, odpowiadającego konstrukcji usług powszechnych (dostęp do usług energetycznych, których odbiorcy potrzebują, o pożądanej jakości oraz profilu emisji). Obowiązki gwaranta określonych usług, zostały także powiązane z nakazem społecznej funkcjonalizacji procesów liberalizacyjnych. W opinii KE, otwarcie rynków przyniesie pozytywne efekty, w postaci najlepszych cen oraz wyboru usług dla konsumentów, jeśli będą mu towarzyszyć środki, mające na celu zagwarantowanie zaufania, ochronę odbiorców oraz pomoc odbiorcom w spełnianiu aktywnej roli, wymaganej i oczekiwanej od nich w ramach postępującej liberalizacji¹⁶¹.

Nowe priorytety z korzyścią dla konsumentów

Jako punkt wyjściowy, przygotowano pięć priorytetów dla sektora, tj. osiągnięcie efektywności energetycznej w Europie, utworzenie zintegrowanego prawdziwie ogólnoeuropejskiego rynku energii (1), nadanie szerszych uprawnień konsumentom (2) i uzyskanie najwyższego poziomu bezpieczeństwa oraz pewności (3), wzmocnienie przywództwa Europy w zakresie technologii energetycznych oraz innowacji (4), a także wzmocnienie zewnętrznego wymiaru rynku energii UE (5). Aby społeczny wymiar wpisać na stałe w pojęcie rynku wewnętrznego, pamiętając przy tym, że wspólny rynek w sektorze nie jest celem samym w sobie (podobnie jak konkurencja), KE raz jeszcze powtórzyła, że zapewnienie konsumentom niezawodnych dostaw energii po przystępnych cenach (które jednak odzwierciedlają koszty) jest głównym zadaniem rynku wewnętrznego.

Trend społecznej funkcjonalizacji usług w sektorze był już na tyle dostrzegalny, że wspomniany rok 2010, przyniósł jeszcze jeden ważny dokument, który połączył kwestie zagrożeń, związanych ze wzrostem cen energii, dostępności usług oraz polityk sektorowych. Mowa tu o *COM(2010) 758 z 16.12.2010 r. w sprawie europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej*¹⁶². W dokumencie tym KE wyraźnie wskazała, że wykluczenie mieszkaniowe (przejawiające się m.in. pozbawieniem gospodarstwa domowego elektryczności) jest przejawem najdotkliwszej deprivacji. Odwołano się także do unijnych polityk sektorowych, które zdaniem KE muszą w większym stopniu uwzględniać podstawową rolę usług sieciowych. Dostęp do tych usług oraz zapewnienie ich przystępności stały się zatem z punktu widzenia rozwiniętych społeczeństw UE – koniecznością.

¹⁶⁰Prawidłowo funkcjonujący rynek wewnętrzny dawałby – zdaniem KE – korzyści konsumentom w postaci większego wyboru ofert i niższych cen.

¹⁶¹Mówią o tym późniejsze dokumenty, które podkreślają, że skończył się czas, gdy konsumentów uznawano za biernych odbiorców energii. Przy czym główną przyczyną tej zmiany jest zmiana po stronie dostawców, dotycząca wzrostu udziału OZE (źródła stochastyczne), a w konsekwencji konieczność większej elastyczności sieci. Od odbiorców oczekuje się więc zmiany zachowań, w kierunku coraz bardziej energooszczędnego zużycia oraz wykorzystania lokalnych źródeł energii, z czym wiąże się także kwestia zarządzania popytem. Zob. Komunikat Komisji Europejskiej C(2013) 7243 z 5.11.2013 r. Realizacja rynku wewnętrznego energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej [online]. Dostępny: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 24.3.2015).

¹⁶²Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2010) 758 z 16.12.2010 r. Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej, OJ C 94, 26.3.2011.

W pełni uprawnione jest więc włączenie celów społecznych w główny nurt wielu polityk sektorowych, oraz polityk w zakresie rynku wewnętrznego i konsumentów.

W tym samym duchu (choć w mniej dobitnym tonie) utrzymano także późniejsze dokumenty – m.in. SEC(2010) 1407 z 11.11.2010 r. *Polityka energetyczna dla konsumentów*¹⁶³, rezolucję 2010/2108 (INI) z 25.11.2010 r. w kierunku nowej strategii energetycznej dla Europy 2011 – 2020¹⁶⁴, COM(2011) 885/2 z grudnia 2011 r. *Mapa Drogowa Energii 2050*¹⁶⁵, COM(2010) 2020 z 3.3.2010 r. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*¹⁶⁶ oraz COM(2012) 573 z 3.10.2012 r. *Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego*¹⁶⁷. W dokumentach tych po raz kolejny podkreślono konieczność uwzględnienia społecznego wymiaru planowanych zmian w energetyce, w szczególności zaś ochrony odbiorców wrażliwych. Tak rozumiany jednolity rynek miałby stać się więc instrumentem, za pomocą którego UE zaspokajałaby potrzeby obywateli¹⁶⁸, związane z dostępem do podstawowych dóbr w przystępnej cenie. Jako datę graniczną powstania konkurencyjnego wspólnego rynku energii wyznaczono rok 2014¹⁶⁹. Biorąc jednak pod uwagę tempo zmian, termin ten był nierealny, a opóźnienia w tym zakresie spowodowane były m.in. brakiem terminowej (i pełnej) implementacji rozwiązań III pakietu liberalizacyjnego¹⁷⁰ przez niektóre kraje członkowskie¹⁷¹ oraz trudnościami, inspirowanymi partykularnymi politykami narodowymi. Wspomniane dokumenty wpisywały się także w nurt pogłębiania przez państwa członkowskie ingerencji publicznej w sektor. Ten fakt nie uszedł także uwadze KE, która zdecydowała się na przypomnienie państwom członkowskim zasad przyświecających ingerencji publicznej. W C(2013) 7243 z 5.11.2013 r.¹⁷² opisano przede wszystkim sposoby przygotowywania oraz korekty ingerencji w celu poprawy jej skuteczności. Z tego względu KE przeanalizowała najważniejsze cechy charakteryzujące interwencję publiczną w rynek energii elektrycznej (m.in. jej nakierowanie na usuwanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu konkurencyjnego rynku) i po raz kolejny podkreśliła, że prawidłowa ingerencja w świetle prawa europejskiego winna być nie tylko właściwie przygotowana (identyfikacja problemu oraz jego przyczyn), ukierunkowana i zgodna z zasadą proporcjonalności, ale także ograniczona w czasie (przejściowa), skoordynowana z innymi politykami (niekolidująca z nimi), planowana, odpowiadająca założonemu celowi, odbywająca się przy minimalnych zakłóceniach konkurencji, poddawana cyklicznej ocenie, stabilna

¹⁶³Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2010) 1407 z 11.11.2010 r. *An Energy Policy for Consumers* [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 7.8.2014); S. Tokarski, J. Janikowski, *Rozwijanie jednolitego rynku*, Polska Energia Katowice 2012, Nr 10, s. 18 – 19.

¹⁶⁴Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2010/2108 (INI)) z 25.11.2010 r. w kierunku nowej strategii energetycznej dla Europy 2011 – 2020, OJ C 99 E, 3.4.2012.

¹⁶⁵Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2011) 885/2 z grudnia 2011 r. *Mapa drogowa energii 2050* [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 5.1.2014).

¹⁶⁶Komunikat Komisji Europejskiej COM(2010) 2020 z 3.3.2010 r. *EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, OJ C 88, 19.3.2011.

¹⁶⁷Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2012) 573 z 3.10.2012 r. *Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego*, OJ C 76, 14.3.2013.

¹⁶⁸S. Tokarski i J. Janikowski mówią tu o *realizacji największych aspiracji uniijnych obywateli*. Zob. S. Tokarski, J. Janikowski, *Rozwijanie jednolitego...*, op. cit., s. 18 – 19.

¹⁶⁹Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2012) 663 z 15.11.2012 r. *Uruchomienie wewnętrznego rynku energii* [online]. Dostępny: <www.eur.lex.europa.eu> (dostęp: 10.10.2013).

¹⁷⁰Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2011, przygotowany przez ACER/CEER [online]. Dostępny: <www.acer.europa.eu> (dostęp: 24.6.2014).

¹⁷¹KE pozwała w 2012 r. Polskę oraz Słowenię za niewdrożenie obu dyrektyw. Skargi przeciwko Polsce zostały wycofane dopiero po dużej nowelizacji PrEn w września 2013 r. (22.10.2013 r. KE podjęła decyzję o wycofaniu skargi przeciwko Polsce w związku z niewdrożeniem Dyrektywy 2009/72/WE, a 20.11.2013 r. o wycofaniu skargi dotyczącej niewdrożenia Dyrektywy 2009/73/WE). Zob. Informacja Ministerstwa Gospodarki o wycofaniu przez KE skarg przeciwko Polsce dot. rynku energii i gazu z 21.11.2013 r. [online]. Dostępna: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 30.6.2014).

¹⁷²Komunikat Komisji Europejskiej C(2013) 7243 z 5.11.2013 r. *Realizacja rynku wewnętrznego energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej* [online]. Dostępny: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 24.3.2015).

oraz przewidywalna. Chociaż z perspektywy celów prospołecznych ingerencja ta wydaje się w niektórych przypadkach nieunikniona, to zgodnie z zasadami przyświecającymi prawu gospodarczemu publicznemu (*de facto* prawu ingerencji publicznej), organy winny w pierwszej kolejności pozwolić działać mechanizmom rynkowym. Dopiero po wystąpieniu niepożądanych zjawisk oraz niemożności ich wyeliminowania przez wolny i konkurencyjny rynek możliwe będzie podjęcie uprawnionej z punktu widzenia celów publicznych ingerencji.

Nawet najlepiej definiowana ingerencja nie zawsze bywa skuteczna, dlatego kluczowym zagadnieniem z punktu widzenia odbiorców był fakt, iż oddalająca się perspektywa szybkiego zakończenia tworzenia wspólnego rynku energii, uniemożliwiała czerpanie korzyści z niego płynących przez wszystkich odbiorców. Brak pełnego otwarcia rynku energii (jak również rynku gazu) opóźniał uwolnienie cen w sektorze, a to właśnie kwestia dostępności usług po akceptowalnych cenach legła u podstaw koncepcji usługi powszechnej oraz wymogu wprowadzenia ochrony odbiorców wrażliwych, których z różnych przyczyn nie stać na zakup odpowiedniej ilości energii lub gazu. Patrząc z dzisiejszej perspektywy na problemy z osiągnięciem wspólnego i konkurencyjnego rynku energii, nakładają się dodatkowo kwestie związane z kosztami zaostrzania przez UE polityki energetyczno – klimatycznej¹⁷³ oraz świadomość (zarówno po stronie KE jak i rządów państw członkowskich), iż ceny energii będą w najbliższych latach rosnąć¹⁷⁴. Przyjmując zatem, że najbardziej wiarygodnym i uniwersalnym kryterium mierzenia efektywności zjawisk społeczno – gospodarczych jest poziom dobrobytu społecznego (dobra wspólne), również ingerencja w sektor winna być poddawana takiej ocenie.

IV pakiet liberalizacyjny?

Przywołane kwestie są na tyle istotne, że w wielu przypadkach wymagają podjęcia niekonwencjonalnych działań. Zamiast IV pakietu dyrektyw sektorowych, KE zaproponowała więc Pakiet Unii Energetycznej (Energy Union Package) czyli *COM(2015) 80 z 25.2.2015 r.*¹⁷⁵. Powstanie tego typu dokumentu jest o tyle istotne, że przez swój systemowy charakter definiuje on na nowo sektor, w relacji do wyzwań przed nim stojących, w szczególności zaś polityki klimatycznej. Tytułowa Unia Energetyczna – zdaniem KE – ma stanowić nie tylko elastyczne ramy dla przyszłościowego współistnienia (i współpracy) w zakresie polityki energetycznej, ale także ambitnej polityki klimatycznej. Jej celem jest także rozwiązanie problemów związanych z różnorodnością i wielością sektorowych regulacji w państwach członkowskich, zwiększenie poziomu konkurencyjności w ramach

¹⁷³KE zaostrzyła dotychczasowy kierunek zmian w sektorze, proponując m.in. wzrost efektywności energetycznej o 20%, zmniejszenie zużycia energii pierwotnej o 20% do 2020 r., zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 40% oraz wprowadzenie głównego ogólnoeuropejskiego celu dotyczącego energii odnawialnej (co najmniej 27 %). Propozycje te zdają się jednak pomijać perspektywę odbiorców energii (konsumentów). Brak jest także – wielokrotnie postulowanego – kryterium oceny podejmowanych działań przez pryzmat efektywności kosztowej propozycji. Bo choć z jednej strony propozycje te należy ocenić jako korzystne (w dłuższej perspektywie czasowej) dla odbiorców w UE, to nieodpowiednia i niedopasowana do warunków geopolitycznych skala planowanych celów klimatycznych może skutkować negatywnymi zjawiskami związanymi z przewidywaną podwyżką cen energii. Słuszne wydają się więc coraz częstsze głosy o zagrożeniach z nią związanych. Mowa tu przede wszystkim o prawdopodobnym spowolnieniu gospodarek (obniżenie PKB krajów członkowskich) oraz podwyżkach cen energii, na czym ucierpią w szczególności najbardziej niebezpieczni odbiorcy. Zob. Polityka klimatyczna UE może obniżyć PKB Polski nawet o 1 proc. rocznie z 4.9.2012 r., przygotowana przez Ernst&Young [online]. Dostępna: <www.cire.pl> (dostęp: 10.4.2014); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, OJ L 315, 14.11.2012, s. 1 – 56; Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2014) 15 z 22.1.2014 r. Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 18.4.2014).

¹⁷⁴Powodów jest co najmniej kilka. Tylko przykładowo można wskazać na przewidywany wzrost światowego zapotrzebowania na paliwo, konieczność kosztownej modernizacji europejskiego systemu energetycznego (w tym wdrażanie inteligentnych sieci) oraz kryzys energetyki atomowej po katastrofie w Fukushima – a to tylko kilka z wielu powodów. Zob. S. Tokarski, J. Janikowski, *Rozwijanie jednolitego...*, op. cit., s. 18 – 19.

¹⁷⁵Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego COM(2015) 80 z 25.2.2015 r. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 18.3.2015).

powstającego rynku energii, poprawienie efektywności energetycznej, jak również zapewnienie konsumentom przystępnej ceny energii. Na tym etapie przemian w sektorze, oczywistym jest także, że rynek detaliczny nie funkcjonuje prawidłowo, a odbiorcy w gospodarstwach domowych w większości państw członkowskich, z jednej strony mają niewielki wybór dostawców, z drugiej znikomy wpływ na ponoszone koszty oraz poziom zużycia energii. Mając na uwadze wskazane powyżej okoliczności, w pełni naturalnym wydaje się występowanie zarówno ubóstwa energetycznego, jak i stanu wrażliwości energetycznej dużej części gospodarstw domowych¹⁷⁶.

Chociaż diagnoza stanu obecnego nie jest optymistyczna, zdaniem KE przyszłość należy do zrównoważonej, trwałej i niskoemisyjnej (zeroemisyjnej) oraz przyjaznej gospodarki. Dlatego też Unia Energetyczna ma przed sobą pięć ściśle powiązanych celów w postaci bezpieczeństwa energetycznego, solidarności i zaufania (1), osiągnięcia w pełni zintegrowanego europejskiego rynku energii (2), efektywności energetycznej powiązanej z zarządzaniem popytem (3), dekarbonizacji gospodarki (4), a także prowadzenia badań, inwestycji w innowacje oraz konkurencyjność (5). Wszystkie wspomniane zadania mają doprowadzić do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, zrównoważonego rozwoju oraz konkurencyjności rynku energii. Komunikat ten jest efektem wielu lat zmian w podejściu do sektora i jego obowiązków względem odbiorców. Dlatego też projektowana Unia Energetyczna powinna w swym centrum stawiać przede wszystkim obywateli państw członkowskich, którzy będą nie tylko czerpać korzyści z nowych technologii (m.in. zmniejszenie rachunków za energię), aktywnie uczestniczyć w rynku, ale i mieć zagwarantowaną odpowiednią ochronę (odbiorcy wrażliwi). Nacisk położono więc na publicznoprawny aspekt kreowanej przez KE wizji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że cele te będą wymagały większego zaangażowania państwa (administracji publicznej) w kształtowanie procesów w sektorze. Tak więc w ramach realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne (przy zachowaniu nadzoru regulacyjnego), odbiorcy mają mieć nie tylko zapewnioną możliwość nabywania energii od sprzedawców z innych państw członkowskich, powinni także zostać objęci specjalną ochroną, jako słabsza strona zawieranych na rynku energii kontraktów. Z tego względu państwa członkowskie muszą podjąć działania, które zwiększą aktywność stosunkowo pasywnych konsumentów w gospodarstwach domowych. W efekcie, w wyniku tych działań odbiorcy winni mieć zapewniony dostęp do zrozumiałych, powszechnie dostępnych informacji, a także przyjaznych dla użytkowników narzędzi oraz zachęt finansowych do oszczędzania energii. Postęp technologiczny może także wpłynąć na przyszły kształt sektora, KE pokłada więc także nadzieje we wdrażaniu przez państwa członkowskie inteligentnych technologii, w zakresie energii, co umożliwi w przyszłości czerpanie korzyści przez konsumentów, którzy przejmą kontrolę nad zużyciem energii.

Podsumowując, analiza założeń Unii Energetycznej wskazuje na kierunki ingerencji, którą mają podjąć państwa członkowskie w ramach realizacji szeroko rozumianego interesu publicznego. Osiąganie zamierzonych celów wymaga jednak zdefiniowania roli państw członkowskich, zakresu interwencji oraz

¹⁷⁶Na omawiany dokument należy patrzeć jednak w szerszej perspektywie regulacji późniejszych, które w sposób jednoznaczny podkreślają konieczność podejmowania intensywnych działań – zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim w zakresie zwalczania następstw i eliminacji przyczyn wpływających na wrażliwość w sektorze energetycznym. Ostatnie lata pokazują także, że wrażliwość i ubóstwo energetyczne nie powinny być postrzegane w izolacji od pozostałych czynników społecznych i ekonomicznych definiujących odbiorców. W tym kierunku idzie przykładowo raport KE Consumer vulnerability across key markets in the European Union, sytuujący wrażliwość występującą w sektorze w szerszym kontekście wrażliwości konsumentów na zachowania dominujących podmiotów na rynku (nieuczciwe praktyki sprzedażowe) oraz wrażliwości będących wynikiem cech danego konsumenta (przewlekłe choroby, niepełnosprawność). Zob. Raport Komisji Europejskiej 2016, Consumer vulnerability across key markets in the European Union [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 12.1.2017); Komunikat Komisji Europejskiej COM(2016) 861 z 30.11.2016 r. Proposal for a regulation of the European Parliament and of The Council on the internal market for Electricity [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 11.2.2017).

jej środków¹⁷⁷. Dokonując ingerencji, państwa powinny więc zapewnić realizację zadań publicznych, tj. odpowiednią ochronę odbiorców wrażliwych społecznie oraz ograniczenie skali ubóstwa energetycznego. Uwzględniając wcześniejsze wytyczne, ingerencja powinna być jednak odpowiednio dopasowana do społeczno – gospodarczych warunków, panujących w poszczególnych państwach członkowskich. Dlatego też KE, w ramach realizacji społecznych celów projektowanej Unii Energetycznej, zaproponowała zwalczanie ubóstwa energetycznego za pomocą zróżnicowanych środków, ze szczególnym naciskiem na świadczenia z pomocy społecznej, zlokalizowane na szczeblu krajowym (lokalnym). Zdaniem KE, przyszłość wiąże się też z odchodzeniem od cen regulowanych (rekomendowane przez KE)¹⁷⁸. Będzie to więc wymagało stworzenia odpowiednich instrumentów wsparcia dla odbiorców wrażliwych społecznie. Przykładowo mogą to być taryfy solidarnościowe (*solidarity tariff*) albo zniżki na energię, których koszt funkcjonowania powinien zostać rozłożony na pozostałych odbiorców energii.

Stworzenie Unii Energetycznej – prócz zacieśnienia współpracy między państwami członkowskim i zwiększenia udziału organów UE w kształtowaniu roli sektora – ma na celu także zwiększenie społecznych korzyści z jego funkcjonowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że KE dostrzega konieczność wzmocnienia pozycji odbiorców (szczególnie odbiorców w gospodarstwach domowych) i w tym kierunku będzie zmierzać legislacja europejska. Przeprowadzona dotąd analiza potwierdza więc, że obecność państwa w sektorze jest nie tylko zależna od wielu potencjalnie niezwiązanych ze sobą czynników, ale także zmienna w czasie. Przy czym, wspomniana zmienność jest dwukierunkowa. Powyższe wpisuje się natomiast w coraz powszechniejsze przekonanie, że przykładowo ingerencja w sektor pocztowy będzie się zmniejszać, natomiast pewne obszary – dotąd stosunkowo wolne od ingerencji, teraz zostaną nią objęte, lub ingerencja zostanie w pewnych obszarach zintensyfikowana.

Tak też należy patrzeć na ostatnie dokumenty opublikowane przez KE w ramach tzw. pakietu zimowego¹⁷⁹. KE zaproponowała w nich szereg zmian w *Dyrektywie 2009/72/WE*, przy czym nie dotyczyły one głównych założeń regulacji dotyczących odbiorców wrażliwych i usług powszechnych. Istotne zmiany wprowadzono natomiast w obszarze regulacji związanych z ubóstwem energetycznym. Opublikowane w 2016 r. propozycje zobowiązują państwa członkowskie, aby określiły zestaw kryteriów służących do pomiaru ubóstwa energetycznego. Dodatkowo, nowe zobowiązania mają dotyczyć stałego monitorowania liczby gospodarstw domowych dotkniętych tym zjawiskiem oraz raportowania KE (co 2 lata) wszelkich zmian w zakresie zasięgu zjawiska i podejmowanych przez państwa członkowskie działań zaradczych. Publikując wspomniane regulacje, KE zajęła więc jednoznaczne stanowisko w odniesieniu do problemów sektora, podkreślając po raz kolejny, że istotnym czynnikiem w nowej konstrukcji na rynku jest to, jak upewnić się, że najslabsi odbiorcy

¹⁷⁷Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego COM(2015) 80 z 25.2.2015 r. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 18.3.2015).

¹⁷⁸KE zapowiedziała także, że przyjrzy się interwencji publicznej państw członkowskich, związanej z regulowaniem cen energii (taryfy zatwierdzane przez regulatorów rynku), polityce podatkowej oraz zakresowi pomocy publicznej, które wywierają wpływ na mechanizmy cenotwórcze. Zdaniem KE wspomniana ingerencja państwa zaburza naturalne mechanizmy kształtowania cen i bodźców cenowych. Regulacja cen (tak jak w polskim sektorze w odniesieniu do odbiorców w gospodarstwach domowych) w opinii KE ogranicza nie tylko rozwój sektora, ale przede wszystkim rozwój konkurencji. I choć taryfowanie odbiorców w gospodarstwach domowych pozostaje głównym instrumentem ochrony tej grupy przed wzrostem cen energii, to ma także negatywny wpływ na cały rynek. Dlatego KE zobowiązała się do promowania wśród państw członkowskich odchodzenia od regulacji cen energii, oraz zachęcania ich do tworzenia map drogowych procesów wycofywania się z tego rodzaju ingerencji w rynek w sektorze.

¹⁷⁹Pakiet składa się z wielu powiązanych dokumentów. Biorąc pod uwagę obszar badawczy niniejszej pracy, relewantne są przede wszystkim dwa dokumenty dotyczące zmian na rynku energii. Zob. Propozycja zmian w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2016) 864 z 30.11.2016 r., on common rules for the internal market in electricity [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 21.2.2017); Propozycja zmian Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2016) 861 z 30.11.2016 r., on the internal market for electricity [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 21.2.2017).

w społeczeństwie są odpowiednio chronieni, i że ogólna liczba gospodarstw domowych dotkniętych wrażliwością i ubóstwem energetycznym nie będzie wzrastać. Jako przykład działań oczekiwanych od państw członkowskich wskazano przede wszystkim mierzenie oraz regularne monitorowanie ubóstwa energetycznego w oparciu o zasady określone na szczelnie UE.

Obserwowane historyczne zmiany w pojmowaniu roli sektora i prospołecznej ingerencji, zdają się potwierdzać także tezę o społecznej podstawie zobowiązań UE towarzyszących podjęciu określonych działań w sektorze. Ingerencja na gruncie prawa gospodarczego publicznego rodzi bowiem zawsze pytanie o jej dopuszczalne granice, dotycząc tym samym szerszej kwestii zmieniającej się roli państwa w gospodarce. Historyczne zmiany w pojmowaniu roli sektora i związana z tym ingerencja wskazują również, że jej zakres ulega stopniowemu poszerzaniu, ze względu na cele przez nią zakładane. Wraz z coraz powszechniejszą identyfikacją elementów społecznych sektora, dla zagwarantowania ich realizacji, konieczna jest także coraz głębsza ingerencja. W warunkach wolnego rynku oraz orientowanych przez zysk podmiotach prywatnych trudniej jest bowiem przymusić te podmioty (wykonujące sprywatyzowane zadania publiczne) do realizacji zobowiązań społecznych z nich wynikających. Tak więc, gdy podmioty prywatne realizują usługi użyteczności publicznej (usługi powszechne), ingerencja za pomocą instrumentarium prawa energetycznego wydaje się nieunikniona. W wyniku powierzenia tym podmiotom wykonywania sprywatyzowanych zadań publicznych, następuje jednocześnie nałożenie na te podmioty obowiązków służby publicznej, związanych z realizacją interesu publicznego. W konsekwencji, wiedząc także, iż realizacja interesu publicznego wymaga każdorazowego zidentyfikowania go na gruncie konkretnego stanu faktycznego, prawidłowy i uzasadniony jest pogląd, iż elementem interesu publicznego w sektorze jest także zapewnienie ciągłości, dostępności oraz odpowiedniej jakości usług powszechnych.

1.2.2. Usługi powszechne

Analizując dostępne piśmiennictwo można już na wstępie zauważyć, że pojęcie to pojawia się najczęściej w kontekście prywatyzacji zadań publicznych. H. Izdebski i M. Kulesza, (a wcześniej także S. Biernat)¹⁸⁰ zwracają jednak uwagę na konieczność rozróżnienia prywatyzacji zadań publicznych oraz prywatyzacji ich wykonywania. Przy czym pierwsze z pojęć autorzy określili mianem *nieosiągalnego marzenia, co bardziej radykalnych liberałów*. W dzisiejszy realia społeczno – gospodarczych trudno bowiem wskazać przykład całkowitego wycofania się państwa z odpowiedzialności za znaczący fragment życia społeczno – gospodarczego. Drugie z pojęć dotyczy natomiast zjawiska o wiele częściej spotykanego, czyli prywatyzacji wykonywania zadań publicznych. Autorzy ci łączą to pojęcie z działalnością państwa pomocniczego – (...) *skoro bowiem określona dziedzina działalności, nawet takiej, która należy do sfery odpowiedzialności władz publicznych, może być z powodzeniem prowadzona na warunkach rynkowych, to nie ma powodu, aby działalność tę prowadziły same władze publiczne za pośrednictwem swojego aparatu*¹⁸¹. Kwestia usług powszechnych dotyczy więc przede wszystkim sytuacji przekazania faktycznego wykonywania danych usług podmiotom prywatnym – tj. przedsiębiorstwom sektora, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności za ich prawidłowe świadczenie po stronie państwa – gwaranta tych usług.

Za oficjalny początek analizowanej koncepcji, większość komentatorów przyjmuje powstanie dokumentu (opublikowanego w 1996 r.) 96/c 281/03 *Services of general interest in Europe*¹⁸². Od początku kształtowania się tego pojęcia nie istniał jednak jeden obowiązujący kierunek interpretowania, czym są odpowiedniej jakości usługi, świadczone określonym grupom odbiorców,

¹⁸⁰Szerzej na ten temat: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.

¹⁸¹H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 376 – 377.

¹⁸²Komunikat Komisji Europejskiej COM(96) 443 z 11.9.1996 r. *Services of general interest in Europe*, OJ C 281/3, 26.9.1996.

po akceptowalnej cenie. Dlatego też z koncepcją tą nierozzerwalnie łączą się pojęcia usług świadczonych w interesie ogólnym, usług publicznych, usług pożytku publicznego oraz usług użyteczności publicznej. Wypada w tym miejscu podkreślić, iż pomimo różnic w rodowodzie i definiowaniu, wielu autorów traktuje je jako określenia tożsame, stosowane zamiennie na opisanie tego samego stanu faktycznego, co utrwała tylko powszechne zamieszanie terminologiczne w tym zakresie¹⁸³.

Usługi publiczne – Altmark Trans

Najszerszym znaczeniowo jest pojęcie usług publicznych (*public services*)¹⁸⁴. Termin ten jest jednak mało precyzyjny, co w wielu przypadkach może skutkować nieporozumieniami przy jego stosowaniu. Z tego względu nie jest on rekomendowany przez KE¹⁸⁵. Jego użycie najczęściej wiąże się z faktem, iż dana usługa jest świadczona na rzecz ogółu społeczeństwa. Czasem zaś podkreśla się, iż danej usłudze przypisano określoną rolę w interesie publicznym, lub też odnosi się do rodzaju własności i statusu podmiotu świadczącego daną usługę¹⁸⁶. Nakładanie określonych obowiązków wymaga jednak stosowania ostrych i jednoznacznych pojęć. Dlatego też z najszerzego znaczeniowo pojęcia usług publicznych wyprowadzono inne pojęcia, których granice znaczeniowe są wyraźniej widoczne, co pozwala na ich stosowanie w zróżnicowanych systemach prawnych państw członkowskich. Jednak to właśnie tym pojęciem (*public service obligations*) posłużono się w jednym z kluczowych dla prawa gospodarczego publicznego wyroku w sprawie Altmark Trans¹⁸⁷. W wyroku tym określono cztery warunki, po spełnieniu których rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych nie jest kwalifikowana jako pomoc państwa. Po pierwsze, przedsiębiorstwo będące beneficjentem rekompensaty powinno być rzeczywiście obciążone wykonaniem zobowiązań do świadczenia usług publicznych i zobowiązania te powinny być jasno określone. Po drugie, parametry, na których podstawie obliczona jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób, tak aby nie powodowała ona powstania dodatkowej korzyści ekonomicznej, która mogłaby powodować uprzywilejowanie przedsiębiorstwa będącego beneficjentem względem jego konkurentów. Po trzecie, rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań. Po czwarte, jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzony wykonywanie zobowiązań do świadczenia usług publicznych, nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych, pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki transportu odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych

¹⁸³Zamieszanie to spowodowane jest historycznymi, gospodarczymi oraz politycznymi uwarunkowaniami ich stosowania w państwach członkowskich. Przystosowując się do tej sytuacji terminologia UE powinna więc uwzględniać te różnice.

¹⁸⁴Pojawiające się np. w Rozporządzeniu Rady EWG Nr 1191/69/EWG z 26.6.1969 r. w sprawie działań Państw Członkowskich w zakresie obowiązków służby publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym, OJ L 156, 28.6.1969, s. 1 i nast.

¹⁸⁵Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2004) 374 z 12.5.2004 r. Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 10.4.2014).

¹⁸⁶Ibidem.

¹⁸⁷Wyrok TS z 24.7.2003 r., C 280/00 sprawa Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, przy udziale Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, ECR 2003, s. I – 07747.

zobowiązań¹⁸⁸. Tak więc pomimo zastrzeżeń natury formalnej, co do zakresu znaczenia pojęcia usług publicznych, jest ono dość powszechnie używane w judykaturze.

Usługi w ogólnym interesie gospodarczym – traktatowe zobowiązania

M. Szydło, ze względu na największą tradycję oraz zakorzenienie w prawie pierwotnym, za nadrzędne uznaje pojęcie usług w ogólnym interesie gospodarczym (usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, *services of general economic interest*)¹⁸⁹. Termin ten jest pojęciem traktatowym (stosowany m.in. w art. 106 ust. 2 i art. 14 *TFUE* oraz *Protokole nr 26 do TFUE*). Zgodnie z definicjami, wprowadzonymi w *Zielonej Księdze nt. usług użyteczności publicznej*¹⁹⁰ i powtórzonymi w *Białej Księdze*,¹⁹¹ odnosi się go do usług, o charakterze gospodarczym, które według państw członkowskich lub Wspólnoty podlegają określonym obowiązkom, z tytułu świadczenia usług publicznych, ze względu na kryterium użyteczności publicznej. Wspomniany już protokół zwraca również uwagę, iż w zakresie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, zasadniczą rolę (czego korelatem jest szeroki zakres uprawnień dyskrejonalnych) pełnią organy krajowe, na których ciąży obowiązek dostarczania, zlecania oraz organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców¹⁹². Protokół akcentuje także potencjalną różnorodność tych usług oraz rozbieżności w potrzebach i preferencjach odbiorców, mogące wynikać z odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej. Tym niemniej – pomimo zaakcentowanych różnic, usługi w ogólnym interesie gospodarczym powinny każdorazowo charakteryzować się wysoką jakością i dużym poziomem bezpieczeństwa, spełniać kryterium przystępności cenowej, jak również równego traktowania i propagowania ich powszechnego dostępu. Korelatem tych obowiązków są odpowiadające im uprawnienia. Zatem zdefiniowanie usług w ogólnym interesie gospodarczym wiąże się nierozdzielnie z identyfikacją określonych uprawnień po stronie odbiorców. W kontekście liberalizacji sektorów infrastrukturalnych, wspomniane usługi powinny być dostarczane społeczeństwu tylko w przypadkach występowania rynków ich nie gwarantujących na oczekiwanych przez państwo warunkach. Zdaniem wielu przedstawicieli doktryny znaczenie nadane im w prawie unijnym, podkreśla fakt, iż powinny być one dostępne dla każdego obywatela (odbiorcy) i to niezależnie od jego statusu majątkowego. Takie podejście, akcentujące wyjątkowość tych usług, wydaje się w pełni uprawnione, szczególnie biorąc pod uwagę konstrukcję z art. 106 ust. 2 *TFUE*. Na gruncie tej pracy wielokrotnie już podkreślono, że wprowadzenie konkurencji na wspólnym rynku jest uważane za siłę sprawczą postępującego rozwoju Wspólnoty i UE. Dla usług w ogólnym interesie gospodarczym wskazano jednak, że przedsiębiorstwa nimi zarządzające podlegają normom traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Tak więc w przypadku kolizji reguł konkurencji z prawną lub faktyczną możliwością wykonywania zadań z zakresu usług w ogólnym interesie gospodarczym, reguły konkurencji muszą ustąpić tym usługom, zajmującym miejsce wśród wspólnych wartości UE (art. 14 *TFUE*).

¹⁸⁸Wyrok TS z 24.7.2003 r., C 280/00 sprawa Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, przy udziale Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, ECR 2003, s. I – 07747.

¹⁸⁹M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 134.

¹⁹⁰Komunikat Komisji Europejskiej COM(2003) 270 z 21.5.2003 r. Green paper on services of general interest, OJ C 76, 25.3.2004.

¹⁹¹Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2004) 374 z 12.5.2004 r. Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 10.4.2014).

¹⁹²Natomiast art. 14 *TFUE* podkreśla, że zarówno UE jak i państwa członkowskie (każde w granicach swych kompetencji) zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania.

W kontekście prowadzonych tu rozważań należy jednak podkreślić, że określenie interes gospodarczy nie musi oznaczać konieczności przyniesienia przez te usługi korzyści całej gospodarce. Interes gospodarczy zawiera w sobie także elementy nierynkowe. W większości przypadków zapewnienie dostępności tych usług jest bowiem niezbędne z perspektywy sprawnie funkcjonującego państwa, będąc jednocześnie świadczeniem niedochodowym. Innymi słowy, konieczność świadczenia tych usług aktualizuje się przede wszystkim w sytuacji ich nierealizowania (lub też nieodpowiedniej realizacji) w warunkach konkurencyjnego rynku. Do ogólnej definicji można także dodać, iż nałożenie wspomnianego obowiązku odbywa się w drodze aktu nałożenia zobowiązania, w oparciu o kryterium celu ogólnego, z myślą o zagwarantowaniu świadczenia tych usług, na warunkach, które niekoniecznie muszą odpowiadać warunkom stosowanym na wolnym rynku¹⁹³. I choć prawodawca europejski nie ograniczył stosowania tego pojęcia do określonych dziedzin życia gospodarczego, to praktyka europejska wykształciła ich stosunkowo jednolity katalog. Tak więc usługi w ogólnym interesie gospodarczym obejmują m.in. transport, usługi pocztowe, sektor energetyczny oraz komunikacyjny. Jednak, w zależności od państwa członkowskiego, termin ten może obejmować różne sytuacje, a prawo UE nie nakłada formalnego obowiązku uznawania poszczególnych czynności lub usług, za usługi w ogólnym interesie gospodarczym¹⁹⁴. Przy czym TS jednoznacznie wskazał, iż usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym muszą charakteryzować się szczególnymi cechami względem innych usług, świadczonych na danym rynku¹⁹⁵.

Z pojęciem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, nieodłącznie związane jest także pojęcie usług powszechnych (*universal services*), definiowanych, jako minimalny zestaw usług określonej jakości, do których dostęp mają wszyscy użytkownicy końcowi, po cenie przystępnej, w świetle konkretnych warunków krajowych, bez zakłócania konkurencji¹⁹⁶. Omówione wcześniej pojęcie usług w ogólnym interesie gospodarczym nie jest zatem terminem całkowicie odrębnym od pojęcia usług powszechnych. Słuszne wskazuje więc M. Szydło, wywodząc, iż usługi powszechne (m.in. w sektorze energetycznym), są wydzielonym fragmentem usług w ogólnym interesie gospodarczym¹⁹⁷. Jednakże, ze względu na tematykę niniejszego opracowania, zarówno usługi powszechne, jak i usługi w ogólnym interesie gospodarczym, zostaną szczegółowo omówione w dalszej części pracy.

Na zakończenie należy także wskazać, że z analizowaną tematyką łączy się również pojęcie usług użyteczności publicznej¹⁹⁸, który to termin powstał na bazie definicji usług w ogólnym interesie gospodarczym. Nie jest on jednak pojęciem traktatowym, lecz terminem wypracowanym przez

¹⁹³Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2010) 1545 z 7.12.2010 r. Przewodnik dotyczący zastosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 7.8.2014), s. 18 – 19; W. Saulter, *Services of General Economic Interest and Universal Service in EU Law* [online]. Dostępny: <www.nza.nl> (dostęp: 3.7.2014).

¹⁹⁴Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2010) 1545 z 7.12.2010 r. Przewodnik dotyczący zastosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 7.8.2014), s. 18 – 19.

¹⁹⁵Wyrok TS z 10.12.1991 r. C 179/90, sprawa Merzi convenzionali porto di Genova, ECR 1991 s. I – 5889.

¹⁹⁶Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2010/2274(INI)) z 5.7.2011 r. w sprawie usługi powszechnej i numeru alarmowego 112, OJ C 33 E, 5.2.2013.

¹⁹⁷Nie wszystkie usługi w ogólnym interesie gospodarczym są usługami powszechnymi, równocześnie każda usługa powszechna jest usługą w ogólnym interesie gospodarczym.

¹⁹⁸Ze względu na to, że polska doktryna nie wykształciła jednego pojęcia usług użyteczności publicznej, nie ma również konsekwencji w posługiwaniu się tym pojęciem. Polska literatura przedmiotu zajmuje się więc usługami użyteczności publicznej głównie przez pryzmat przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz gospodarki komunalnej. Por. P. Marquardt, *Spółka użyteczności publicznej – jako szczególna forma prowadzenia działalności gospodarczej* [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40lecia pracy naukowej prof. Dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 157; S. Piątek, *Przedsiębiorstwo...*, op. cit., s. 76 – 77.

praktykę. Przy czym porównanie ich zakresów jednoznacznie wskazuje, że pojęcie usług użyteczności publicznej jest szersze, gdyż obejmuje zarówno usługi rynkowe, jak i nierynkowe¹⁹⁹. Jednak, ze względu na głównie gospodarczy charakter rozwiązań przyjmowanych przez UE, częściej stosowany jest termin usług w ogólnym interesie gospodarczym, a określenie usługi użyteczności publicznej jest stosowane, gdy dany zapis odnosi się także do usług o charakterze niegospodarczym lub tam, gdzie nie jest konieczne określenie, czy dane usługi mają charakter gospodarczy czy też niegospodarczy²⁰⁰. Ze względu na bardzo ogólne rozumienie tego pojęcia na gruncie prawa europejskiego oraz brak wiążących wytycznych ze strony UE uznaje się, że państwa członkowskie posiadają dużą swobodę definiowania usług użyteczności publicznej. W konkretnym przypadku, państwo członkowskie ma więc możliwość uwzględnienia m.in. swojego poziomu rozwoju gospodarczego oraz warunków panujących na rynku tych usług.

Usługi w interesie ogólnym

Kolejnym pojęciem wymagającym wyjaśnienia jest pojęcie usług świadczonych w interesie ogólnym (*services of general interest*). Termin ten pojawił się już we wspomnianym wcześniej *Protokole nr 26 do TFUE* i oznacza usługi niemające charakteru gospodarczego, świadczone w interesie ogólnym, co odróżnia je od usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym²⁰¹. W porównaniu do usług w ogólnym interesie gospodarczym, usługi świadczone w interesie ogólnym, obejmują stosunkowo szeroki zakres działań, poczynając od usług wielkiego przemysłu sieciowego, takich jak usługi energetyczne, telekomunikacyjne, transportowe, audiowizualne i pocztowe, aż po usługi w dziedzinie edukacji, zaopatrzenia w wodę, gospodarki odpadami, zdrowia oraz opieki socjalnej²⁰². Dodatkowo, biorąc pod uwagę definicję rekomendowaną przez KE, do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym) należałoby także dodać, iż zgodnie z praktyką UE, pojęcie usług świadczonych w interesie ogólnym, odnosi się do usług uznanych przez państwa członkowskie za usługi leżące w interesie ogólnym i podlegające z tego tytułu szczególnym obowiązkom, mającym zastosowanie do usług publicznych²⁰³. Pojęcie usług w interesie ogólnym, obejmuje zarówno usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, wchodzące w zakres stosowania *TFUE*, jak i usługi świadczone w interesie ogólnym, lecz niemające charakteru gospodarczego, do których nie mają zastosowania postanowienia wspomnianego traktatu. Przy okazji pojęć usług w ogólnym interesie i usług w ogólnym interesie gospodarczym, pojawia się także kwestia rozróżnienia tych usług, ze względu na gospodarczy lub pozagospodarczy charakter. Sam prawodawca unijny podkreślił jednak, iż dokonanie takiego

¹⁹⁹Tak M. Radwan – Rohrenscheff, który słusznie zwraca uwagę, że pojęcie usług w ogólnym interesie gospodarczym nie powinno być utożsamiane z pojęciem usług użyteczności publicznej ze względu, iż do usług użyteczności publicznej zalicza się również usługi niemające charakteru gospodarczego. Zob. M. Radwan – Röhrenscheff, *Przedsiębiorstwa świadczące usługi w ogólnym interesie gospodarczym*, PiP 1997, Nr 2, s. 73 – 74.

²⁰⁰Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2004) 374 z 12.5.2004 r. Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 10.4.2014).

²⁰¹Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: jak podzielić kompetencje między UE i państwa członkowskie, OJ C 128/65, 18.5.2010.

²⁰²Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 725 z 20.11.2007 r. w sprawie dokumentu uzupełniającego do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie {COM(2007) 724 wersja ostateczna} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516}, OJ C 55, 28.2.2008, s. 3.

²⁰³Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2010) 1545 z 7.12.2010 r. Przewodnik dotyczący zastosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 7.8.2014), s. 18 – 19.

rozróżnienia będzie w dużej mierze zależało od konkretnego stanu faktycznego²⁰⁴. TS jednoznacznie wskazał bowiem, iż o tym rozróżnieniu nie decyduje ani rodzaj sektora, ani status prawny podmiotu świadczącego usługę. Co więcej, rozstrzygający nie jest też sposób finansowania usługi. Wpływa na to ma natomiast charakter samej działalności oraz jej skutek zapobiegawczy²⁰⁵, który w każdym rozpatrywanym przypadku należy poddać odrębnej analizie. Uwzględniając wcześniejsze uwagi, można jednak uznać, że pojęcie usług świadczonych w interesie ogólnym oraz usług użyteczności publicznej to pojęcia mające *de facto* taki sam (albo bardzo zbliżony) zakres znaczeniowy²⁰⁶.

Usługi w ogólnym interesie gospodarczym – cel wyodrębnienia

Zakwalifikowanie danej usługi, jako świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym powoduje, iż mają do niej zastosowanie zarówno przepisy traktatowe, jak i fakt, iż usług tych dotyczą reguły rynku wewnętrznego. Kluczowy, z punktu widzenia omawianego zjawiska uniwersalizacji konkretnych usług w sektorach jest fakt, iż do różnicowania przepisów dotyczących usług dochodzi w zależności od tego, czy są świadczone w sektorach sieciowych, mających wymiar ogólnoeuropejski (np. energetyka, transport). Wtedy też znajdują zastosowanie regulacje sektorowe w tym zakresie. Jeżeli natomiast są to usługi o znaczeniu lokalnym (np. zaopatrzenie w wodę), nie mają do nich zastosowania dodatkowe wspólnotowe regulacje prawne, związane ze szczególnymi ramami sektorowymi²⁰⁷. *A contrario*, niezakwalifikowanie danych usług, jako usług gospodarczych (usługi pozagospodarcze) skutkuje tym, iż nie dotyczą ich reguły rynku wewnętrznego, ani nie reguluje ich szczególne prawodawstwo na tym poziomie.

Na wstępie przedstawiono podstawową definicję usług w ogólnym interesie gospodarczym. Zrozumienie ich istoty wymaga jednak głębszej analizy historycznej, jak również wskazania szczegółowych rozwiązań, stanowiących o jej wyjątkowości, w kontekście dotychczasowych rozwiązań unijnych. Pojęcie usług w ogólnym interesie gospodarczym jest pojęciem o utrwalonym znaczeniu²⁰⁸. Już w *COM(96) 443 z 11.9.1996 r.*²⁰⁹ KE wskazała, iż pod tym pojęciem należy rozumieć usługi rynkowe (*market services*), związane z usługami użyteczności publicznej i zdefiniowane na podstawie kryterium interesu ogólnego przez państwa członkowskie²¹⁰. Kolejne akty prawne²¹¹ podtrzymały ten

²⁰⁴Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 725 z 20.11.2007 r. w sprawie dokumentu uzupełniającego do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie {COM(2007) 724 wersja ostateczna} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516}, OJ C 55, 28.2.2008.

²⁰⁵Wcześniejsza praktyka podkreślała, że o charakterze usługi decyduje jej specyfika. PE zwrócił jednak uwagę, że liczy się także jej zapobiegawczy charakter. Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2009/2222(INI) z 5.7.2011 r. w sprawie przyszłości usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, OJ C 33 E, 5.2.2013.

²⁰⁶Zgodnie ze stosowaną w UE praktyką, pojęcie usług świadczonych w interesie ogólnym odnosi się do usług (bez względu na to czy mają one charakter gospodarczy, czy nie), uznanych przez państwa członkowskie za usługi leżące w interesie ogólnym i podlegające z tego tytułu szczególnym obowiązkom mającym zastosowanie do usług publicznych. Pojęcie to obejmuje zarówno usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym wchodzące w zakres zastosowania TFUE, jak i usługi świadczone w interesie ogólnym lecz niemające charakteru gospodarczego, do których nie mają zastosowania postanowienia TFUE. Szerzej na ten temat: Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2010) 1545 z 7.12.2010 r. Przewodnik dotyczący zastosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 7.8.2014).

²⁰⁷Nie należy zapominać, że pomimo braku szczególnych (dodatkowych) regulacji typu sektorowego, usługi te podlegają w określonym wymiarze regulacjom prawnym dotyczącym m.in. ochrony konsumentów oraz zamówień publicznych.

²⁰⁸Choć istnieją w tym zakresie problemy z tłumaczeniem tego terminu. Por. P. Bogdanowicz, *Interes publiczny*..., op. cit., s. 86.

²⁰⁹Komunikat Komisji Europejskiej COM(96) 443 z 11.9.1996 r. Services of general interest in Europe, OJ C 281/3, 26.9.1996.

²¹⁰Tłumaczenie własne.

²¹¹Komunikat Komisji Europejskiej COM(2000) 580 z 20.9.2000 r. Services of general interest in Europe, OJ C 17, 19.1.2001; Komunikat Komisji Europejskiej COM(2003) 270 z 21.5.2003 r. Green paper on services of general interest, OJ C 76, 25.3.2004; Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2007) 1515 z 20.11.2007 r. Commission staff working document, Progress since the 2004 White paper on services of general interest – Accompanying document to the Communication on Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment {COM(2007) 725 final}{SEC(2007) 1514}{SEC(2007) 1516}, [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 10.3.2014).

kierunek interpretacji, ze szczególnym naciskiem na jego gospodarczy (rynkowy)²¹² wymiar oraz świadczenie usług w interesie ogólnym przez przedsiębiorstwa, na które zostały nałożone obowiązki publicznoprawne. Koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa, z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym (związane z dodatkowymi wydatkami, które nie zostałyby poniesione, gdyby dany podmiot nie był zobowiązany do ich świadczenia), miały być finansowane lub współfinansowane przez państwo²¹³. Kluczowa kwestia z tym związana dotyczy więc rekompensaty dla podmiotu świadczącego. Zgodnie z regulacją traktatową mogłaby ona bowiem stanowić niedozwoloną pomoc państwa, chyba że spełnia ona wszystkie kryteria wskazane przez TS w wyroku w sprawie Altmark Trans²¹⁴. W tym wyroku podkreślono, że rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (czyli m.in. usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym) nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 *TFUE*, pod warunkiem łącznego spełnienia czterech warunków, o których była wcześniej mowa. Przy czym nawet jeśli rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych stanowiłaby pomoc państwa nie oznaczałoby to jeszcze, że rekompensata taka byłaby niedozwolona. W określonych sytuacjach jest ona przecież zgodna z postanowieniami *TFUE*²¹⁵.

Interes publiczny a usługi w ogólnym interesie gospodarczym

Powierzenie podmiotom prywatnym obowiązków świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym jest związane z prywatyzacją realizacji określonych obowiązków. Tworząc koncepcję usług w ogólnym interesie gospodarczym, zdefiniowano więc na nowo rolę państwa w gospodarce, w odniesieniu do konieczności zapewnienia ciągłości świadczenia usług, których odpowiednia cena, wysoka jakość oraz dostępność leży w interesie publicznym. Z perspektywy przeciętnego obywatela UE tego typu usługi mają bowiem znaczący wpływ na jakość życia. Zapewnienie realizacji usług w ogólnym interesie gospodarczym jest więc jedną z metod realizacji zadań publicznych.

Rola państwa w tym przypadku, nie ogranicza się li tylko do powierzenia świadczenia tych usług określonym podmiotom. Z istoty funkcji regulacji w sektorze energetycznym wynika bowiem jednoznacznie, że konieczny jest stały nadzór nad sposobem oraz jakością ich świadczenia²¹⁶. KE wielokrotnie podkreślała, że w ramach konkurencyjnego rynku wewnętrznego, państwa członkowskie winny zachować uprawnienia umożliwiające kontrolowanie tego, czy określone przez nie cele (m.in. zapewnienie obywatelom usług z kategorii bytowych), są skutecznie realizowane oraz czy respektowane są demokratycznie podjęte decyzje, włączając w to kwestie jakości oraz kosztów²¹⁷. Z tych względów konieczne jest więc posiadanie przez państwo efektywnych instrumentów, umożliwiających podjęcie działań zaradczych w przypadku wystąpienia w sektorze nieprawidłowości. Czym jeszcze charakteryzują się te usługi? KE wskazuje, iż składa się na nie kilka powiązanych elementów, tj. usługa powszechna (*universal service*), ciągłość dostaw (*continuity*), dostępność

²¹²P. Bogdanowicz wskazuje, iż usługi w ogólnym interesie gospodarczym realizują nie tylko cel gospodarczy, ale również cele o charakterze pozaekonomicznym. Autor ten polemizuje więc z utrwalonym rozumieniem tego terminu nadanym mu przez organy UE. Zob. P. Bogdanowicz, *Interes publiczny...*, op. cit., s. 87 i nast.

²¹³Zob. Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2010) 1545 z 7.12.2010 r. Przewodnik dotyczący zastosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 7.8.2014), s. 32 – 34.

²¹⁴Wyrok TS z 24.7.2003 r., C 280/00 sprawa Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, przy udziale Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, ECR 2003, s. I – 07747.

²¹⁵Zob. M. Cichowicz, W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, M. Zastona, *Usługi użyteczności publicznej a pomoc publiczna* [online]. Dostępny: <www.uokik.gov.pl> (dostęp: 29.10.2015), s. 7 i nast.

²¹⁶M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 243.

²¹⁷Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2004) 374 z 12.5.2004 r. Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 10.4.2014), s. 6.

(*affordability*) oraz ochrona zarówno użytkowników, jak i konsumentów²¹⁸. Wskazane elementy decydują więc o tym, iż świadczenie (dostępność) tych usług dla każdej jednostki odgrywa zasadniczą rolę w życiu codziennym. Poza kluczowym charakterem tych usług dla obywateli (związanym m.in. z niewystępowaniem ich substytutów), KE stawia przed nimi dodatkowe cele, do których należy m.in. zapewnienie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej oraz przyczynianie się do zrównoważonego rozwoju całej UE, poprzez zwiększanie zatrudnienia, integrację społeczną oraz wzrost gospodarczy²¹⁹.

Jak wcześniej wspomniano, od 1997 r.²²⁰ kompetencje między państwami członkowskimi a UE, w zakresie usług w ogólnym interesie gospodarczym, należą do kompetencji dzielonych. Biorąc jednak pod uwagę różnorodność charakteryzującą takie usługi, sposób ich świadczenia oraz wymóg elastyczności w dostosowaniu ich do różnych potrzeb, konieczne i zasadne było sformułowanie dla nich wspólnotowych ram. Z tego też powodu, dokumenty poświęcone usługom w ogólnym interesie gospodarczym (w tym szczególnie usługom powszechnym) cechuje wysoki stopień ogólności wprowadzanych rozwiązań, tworzących jedynie obramowanie, którego wypełnienie konkretną treścią pozostawiono państwom członkowskim²²¹. Ogólne ukształtowanie omawianej konstrukcji nie daje jednak pełnej swobody państwom członkowskim, w określaniu granic stosowania tego terminu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w sektorach, które zostały zharmonizowane na poziomie UE, jak również w tych, w których uwzględniono cele leżące w interesie ogólnym, państwa członkowskie nie mogą korzystać z tej swobody w sposób sprzeczny z zasadami dotyczącymi danej harmonizacji²²². Prócz tego, ingerencję UE w tym zakresie ogranicza także zasada pomocniczości oraz proporcjonalności²²³. Konieczne jest więc osiągnięcie równowagi, pomiędzy stosowaniem zasady pomocniczości (gwarantującej państwom członkowskim swobodę w zakresie definiowania, organizowania i finansowania tych usług przy zastosowaniu zasady proporcjonalności), wiążącej państwa członkowskie oraz odpowiedzialności za obszary przyznanych na mocy traktatów kompetencji²²⁴.

²¹⁸Komunikat Komisji Europejskiej COM(2003) 270 z 21.5.2003 r. Green paper on services of general interest, OJ C 76, 25.3.2004.

²¹⁹Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 725 z 20.11.2007 r. w sprawie dokumentu uzupełniającego do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie {COM(2007) 724 wersja ostateczna} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516}, OJ C 55, 28.2.2008, s. 3 – 4.

²²⁰Reguluje to art. 14 TFUE (dawny art. 16 TWE), wskazując, iż bez uszczerbku dla artykułu 4 TUE i artykułów 93, 106 i 107 niniejszego Traktatu oraz zważywszy na miejsce, jakie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują wśród wspólnych wartości Unii, jak również ich znaczenie we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej, UE i państwa członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania traktatów, zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają te zasady i określają te warunki, bez uszczerbku dla kompetencji, które Państwa Członkowskie mają, w poszanowaniu traktatów, do świadczenia, zlecenia i finansowania takich usług.

²²¹KE mówi o tym wprost, podkreślając jednocześnie rolę państw członkowskich w nadzorze nad prawidłową implementacją rozwiązań unijnych na poziomie krajowym. Zob. Komunikat Komisji Europejskiej COM(2003) 270 z 21.5.2003 r. Green paper on services of general interest, OJ C 76, 25.3.2004.

²²²Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2010) 1545 z 7.12.2010 r. Przewodnik dotyczący zastosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 7.8.2014), s. 21.

²²³Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 725 z 20.11.2007 r. w sprawie dokumentu uzupełniającego do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie {COM(2007) 724 wersja ostateczna} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516}, OJ C 55, 28.2.2008, s. 10.

²²⁴Zwracają na to uwagę również PE i KE, wskazując trzy zagadnienia, nad którymi należy się zastanowić. Po pierwsze, jak – w świetle zasady pomocniczości obowiązki w zakresie usług użyteczności publicznej powinny zostać podzielone między UE i państwa członkowskie (w tym administracje lokalne i regionalne)? czy działania UE winny opierać się na podejściu sektorowym, czy też na ogólnych ramach wspólnych dla wszystkich? oraz jaki wpływ na działania UE ma rozróżnienie usług w interesie gospodarczym oraz usług niekomercyjnych (pozagospodarcze czyli *non – economic services*). Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2009/2222(INI) z 5.7.2011 r. w sprawie

Poziom harmonizacji a efektywność regulacji

W trwającej od połowy lat 90. XX w. debacie o usługach w ogólnym interesie gospodarczym nie kwestionuje się nadrzędnej roli organów krajowych, co do zagadnień takich jak definiowanie, organizowanie oraz świadczenie tych usług. Pytania i wątpliwości rodzą się natomiast, na gruncie wzrastającej roli UE w tym zakresie oraz związanych z tym obaw części państw członkowskich, co do dalszego poszerzenia jej kompetencji²²⁵. Wspomniane obawy zostały w wystarczającym stopniu rozwiane przez art. 106 ust. 2 *TFUE* (dawny art. 86 *TWE*),²²⁶ nazywany przez niektórych autorów klauzulą ucieczki²²⁷. W artykule tym wprost przyznano organom krajowym prawo do zdefiniowania, czym są usługi w ogólnym interesie gospodarczym i co dla danego państwa stanowi interes ogólny²²⁸.

Te i inne przykłady świadczą o tym, iż sprawowanie nadzoru gwarancyjnego oraz kontroli, wynikającej z konieczności zapewnienia obywatelom określonych usług bytowych, jest przyczyną, dla której zarówno państwa członkowskie, jak i UE ingerują w swobodę działalności gospodarczej, co wpisuje się w szersze zjawisko wykonywania funkcji regulacji w gospodarce. Ujmując to szerzej, można pokusić się o twierdzenie, że do istoty ingerencji, podejmowanej w sektorze energetycznym, należy także dbałość o świadczenie, jakość i przystępność usług w ogólnym interesie gospodarczym (usług powszechnych).

Przyjęcie powyższych założeń prowadzi do jeszcze jednego wniosku. Wraz ze wzrostem świadomości ich znaczenia dla zrównoważonego rozwoju całej Europy, powinno także wzrastać zainteresowanie organów UE, a także bezpośrednie oraz pośrednie naciski na państwa członkowskie, zmierzające do sformalizowania na gruncie prawa gospodarczego publicznego ich zakresu. Traktując bowiem prawo energetyczne, jako ogół regulacji prawnych, określających zakres przedmiotowy, formy prawne oraz tryb ingerencji państwa (administracji publicznej) w wycinek gospodarki jakim jest sektor energetyczny²²⁹ należałoby pojęcie usług w ogólnym interesie gospodarczym (a więc także usług powszechnych), umieścić w określonych ramach prawnych prawa krajowego.

Internalizacja podejścia

Od początku dyskusji nad koncepcją usług użyteczności publicznej, KE podkreślała, że uważa ich wspieranie za bardzo istotne²³⁰. Podejście to nie zmieniło się na przestrzeni lat, zmianie uległo natomiast podejście KE do zagadnienia odpowiedzialności za te usługi oraz udziału organów UE, w procesie definiowania oraz nadzorowania ich świadczenia. Początkowo wskazywano na państwa członkowskie, jako na podmioty obciążone głównym ciężarem zapewnienia dostępu do takich usług²³¹. Jednak wraz ze zmianą priorytetów i relacji między celami gospodarczymi a pozagospodarczymi,

przyszłości usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, OJ C 33 E, 5.2.2013; Komunikat Komisji Europejskiej COM(2003) 270 z 21.5.2003 r. Green paper on services of general interest, OJ C 76, 25.3.2004.

²²⁵M. Krakala – Zielińska, *Znaczenie usługi powszechnej w tworzeniu unijnego sektora usług świadczonych w ogólnym interesie* [w:] H. Gronkiewicz – Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 363.

²²⁶Zgodnie z którym państwa członkowskie, w stosunku do przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw, którym przyznają prawa specjalne lub wyłączne, nie mogą wprowadzić ani utrzymywać żadnego środka sprzecznego z normami traktatów, w szczególności z normami przewidzianymi w art. 18 oraz 101 – 109. Nie ulega także wątpliwości, iż przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych.

²²⁷W literaturze i piśmiennictwie wskazuje się, że klauzula ucieczki miała pozwolić przede wszystkim Francji na dalsze wykorzystywanie swojego sektora publicznego dla celów jej krajowej polityki gospodarczej. Zob. P. Bogdanowicz, *Interes publiczny...*, op. cit., s. 85.

²²⁸*Ibidem*, s. 130. Zdaniem niektórych autorów, przysługujący organom krajowym margines swobody przy definiowaniu zarówno interesu ogólnego (który jednak nie powinien być definiowany jednostronnie), jak i samych usług powinien być jak najszerszy. Ograniczenia mogą natomiast wynikać z kontroli organów UE w obszarze, czy państwo członkowskie nie dopuściło się rażącego błędu przy okazji definiowania tych usług (oraz samego interesu).

²²⁹J. Grabowski, *Rola i funkcje prawa...*, op. cit., s. 20

²³⁰Komunikat Komisji Europejskiej COM(96) 443 z 11.9.1996 r. Services of general interest in Europe, OJ C 281/3, 26.9.1996.

²³¹*Ibidem*.

realizowanymi przez UE, wzrastało przekonanie o konieczności większego zaangażowania (większej odpowiedzialności za nie) ze strony organów europejskich. Wiodąca prym KE, analizując dotychczasowe praktyki legislacyjne (przyjmowanie aktów prawnych dotyczących usług w ogólnym interesie gospodarczym na zasadzie sektorowej) uznała, iż konieczne jest stworzenie wspólnych ram prawnych, w zakresie usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz celów przed nimi stawianych. Wypada jednak zauważyć, iż relacje między państwami członkowskim a organami UE opierają się w dużej mierze na pewnej nieufności państw, w stosunku do stale rosnącej roli organów europejskich w tworzeniu nowych regulacji prawnych. Ze względu na obawę przed oporem niektórych członków UE (powodowanych niechęcią do rozszerzania regulacji unijnych na kolejne obszary, w tym m.in. obszar usług publicznych), KE dokonała ujednolicenia podejścia, stosując instrumenty o charakterze nieustawodawczym, tj. rekomendacje i białe oraz zielone księgi. Zastosowanie tego typu instrumentów wiązało się z koniecznością uwzględnienia różnorodności regulacji, obowiązujących w państwach członkowskich (odmienne systemy prawne, społeczne i instytucjonalne). Prawo UE charakteryzuje ewolucyjne, a nie rewolucyjne podejście do wprowadzania określonych regulacji. Akceptacja i zrozumienie koncepcji usług w ogólnym interesie gospodarczym wymagała zatem podjęcia długotrwałej debaty między UE a państwami członkowskimi.

Pierwszym dużym sukcesem było umieszczenie w *KPP* (grudzień 2000 r.), deklaracji, że UE uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawach i praktykach krajowych, zgodnie z *TWE*, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej²³². Jednak ze względu na charakter prawny *KPP*, regulacja ta uzyskała prawną ochronę dopiero poprzez późniejsze nadanie charakteru wiążącego, podczas szczytu lizbońskiego w 2007 r. (postanowienia te weszły w życie w 2009 r.). Dzięki takiemu przygotowaniu gruntu pod planowane działania legislacyjne, KE doprowadziła zarówno do zmiany charakteru prawnego *KPP*, jak i do stworzenia *Protokołu nr 9*, stanowiącego integralną część *Traktatu z Lizbony*. Ten i inne przykłady świadczą o tym, że koncepcja tych usług znajdowała (i znajduje) coraz szersze zastosowanie w ramach ingerencji publicznoprawnej w gospodarkę europejską. W konsekwencji zaś, udział państwa w regulowaniu wspólnego i konkurencyjnego rynku, wiąże się z uniwersalizacją usług powszechnych, która to koncepcja znajduje coraz szersze zastosowanie, jako narzędzie skutecznego osiągnięcia celów publicznych.

Ujmując więc praktycznie kwestię celów, które stawiają sobie zarówno UE jak i państwa członkowskie w sektorach sieciowych, realizujących usługi w ogólnym interesie gospodarczym (m.in. przystępność cenowa, powszechny dostęp i bezpieczeństwo dostaw), nasuwa się dość oczywisty wniosek, iż stanowią one sens usługi powszechnej, którą to M. Szydło określił, jako odmianę usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sektorach infrastrukturalnych.

Usługa powszechna – cel jako podstawa wyodrębnienia

Do tej pory udało się przybliżyć koncepcję KE, dotyczącą usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym we wszystkich obszarach ich zastosowania (włączając w to sektory sieciowe). Przywołując jednak wnioski płynące z wcześniejszych rozważań (wyjątkowy charakter zarówno dobra, jakim jest energia, jak i całego sektora z nią związanego), wspomniany szczególny charakter, wywarł także znaczący wpływ na percepcję pojęcia usług w ogólnym interesie gospodarczym przez państwa członkowskie²³³.

²³²Art. 36 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, OJ C 326, 26.10.2012, s. 391 – 407.

²³³Słusznie wskazuje więc M. Szydło, iż zarówno ogólne koncepcje usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jak i usług powszechnych nabierają wyraźniejszych i bardziej konkretnych kształtów dopiero na tle poszczególnych dziedzin działalności gospodarczej.

Przechodząc do uwag szczególnych, wraz z postępującą liberalizacją w sektorze oraz przesunięciami na skali priorytetów UE (coraz powszechniejsze uwzględnianie priorytetów społecznych w sektorze), spotkało się ze sobą kilka istotnych procesów. Pierwszy z nich stanowiła wspomniana już postępująca liberalizacja świadczenia usług w sektorze energetycznym oraz związane z nią obawy (zarówno państw członkowskich jak i UE) o zapewnienie odpowiedniego pod względem jakości, ciągłości i cen świadczenia tych usług dla wszystkich obywateli. Drugim procesem była (zapoczątkowana przez KE), ogólnoeuropejska dyskusja o usługach świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i ekspansja organów europejskich, w obszarze kompetencji z nimi związanych. Rzadko mamy jednak do czynienia z sytuacją, w której tego typu procesy przebiegają zupełnie niezależnie, nie oddziałując na siebie. W pełni uzasadnione jest więc prezentowane w doktrynie przekonanie, że powstanie koncepcji usług powszechnych w sektorach sieciowych, jest efektem zarówno wspomnianych procesów, jak i pewnego rodzaju wyjątkowości tych sektorów na tle innych dziedzin gospodarki²³⁴.

Do czasu zapoczątkowania procesów liberalizacyjnych w sektorze, gwarantem tego typu usług było państwo. Jednak w związku z postępującymi zmianami strukturalnymi i własnościowymi, utraciło ono możliwość władczego wpływu na ich świadczenie. Utrata narzędzi wpływu nie zaważyła jednak na obowiązkach państwa jako gwaranta. Dlatego też państwa (podobnie jak UE)²³⁵ podjęły starania w celu uzyskania (albo odzyskania) wpływu na przedsiębiorstwa działające na wolnym rynku, aby móc zmuszać (to najbardziej adekwatne określenie) przedsiębiorstwa energetyczne do świadczenia tego rodzaju usług po cenach, jakie, biorąc pod uwagę kryteria rynkowe, uznają one z różnych względów za nieopłacalne²³⁶.

Przyjmując jako podstawowe założenie realizację określonych celów/wartości przyświecających UE (a więc także państwom członkowskim), których nie można było zrealizować przy pomocy dotychczasowych środków prawnych (prawo antymonopolowe), zdecydowano się więc na ingerencję w mechanizmy wolnorynkowe, poprzez nałożenie obowiązków publicznoprawnych na przedsiębiorstwa sektora. Usługa publiczna stała się tym samym kluczowym elementem liberalizacji sektorów. Dzięki takim działaniom, organy unijne (w szczególności KE) mogły kontynuować liberalizację w sektorach, w których brak zabezpieczenia interesów najsłabszych odbiorców mogłoby wzbudzić społeczny sprzeciw.

W tym kontekście nasuwa się więc pytanie – czym jest tak rozumiana usługa powszechna? Literatura przedmiotu jest zasadniczo zgodna, co do tego, że powstała ona, aby wykreować stan równowagi pomiędzy rynkowym wymiarem UE (m.in. wprowadzaniem konkurencji w obszar zmonopolizowanych sektorów), a potrzebą zagwarantowania obywatelom dostępu do wysokiej jakości

Dopiero wówczas można bowiem dostrzec, jakie konkretne świadczenia składają się (czy powinny składać) na [te pojęcia] (...). Zob. M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 143.

²³⁴Trzeba jednak przyznać, iż pojęcie to jako pierwsze pojawiło się w sektorze telekomunikacyjnym. Zob. M. Krakala – Zielińska, *Znaczenie usługi powszechnej...*, op. cit., s. 358.

²³⁵Zdaniem W. Hoffa, w przypadku Polski, stworzenie koncepcji usług powszechnych nie było efektem naturalnego rozwoju prawa. Jej powstanie należy więc wiązać z koniecznością akceptacji i implementacji unijnego *acquis communautaire* w tym zakresie. Analizując jednak podejście do usług publicznych w państwach członkowskich (różny poziom ochrony) i ogólnoeuropejską debatę, na ten temat, można dojść do zgoda innych wniosków. Można także przyjąć, że koncepcja usług powszechnych powstawała niejako dwutorowo, tym niemniej odgórna ingerencja UE, mająca na celu realizację ponadnarodowych celów – wartości, spowodowała rozwój ochrony tych usług w państwach członkowskich. Zob. W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 121.

²³⁶Nałożenie obowiązków należy traktować w kategorii jednej ze stron medalu. Druga strona (korelat nałożenia obowiązków związanych ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym) dotyczy bowiem zwolnienia ich z części reguł ochrony konkurencji, które mogłyby utrudnić lub uniemożliwić ich świadczenie. Prawo pierwotne UE rozstrzyga więc, że tego typu przedsiębiorstwa związane są regułami konkurencji tylko w takim stopniu, w jakim nie utrudniają im one wykonywania ich usług. Zob. A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 132.

podstawowych usług po przystępnych cenach²³⁷. Jest więc narzędziem służącym do zapewnienia powszechności usług, których świadczenie powierzono podmiotom prywatnym, w ramach prywatyzacji wykonywania zadań publicznych. Ingerencja poprzez stworzenie obowiązku świadczenia usług powszechnych jest więc efektem tego, że wolny rynek nie jest w stanie sam przezwyciężyć niedoskonałości w tym obszarze.

Do zaliczenia danej usługi do kategorii usług powszechnych konieczne jest, aby obejmowała ona swoim zakresem świadczenia o kluczowym²³⁸ dla odbiorców znaczeniu. Drugą przesłanką jest natomiast wystąpienie zagrożenia (nawet potencjalnego), skutkującego niezapewnieniem świadczenia danej usługi na odpowiednim poziomie, co jest zazwyczaj efektem nieopłacalności jej świadczenia w warunkach rynkowych. Regulacja w sektorze może przyjmować różne formy. Mówi się więc o regulacji cen oraz o regulacji jakości. Usługa powszechna jest jednak przypadkiem, gdy doszło do ich połączenia w celu maksymalizacji efektywności rozwiązań. Zdaniem niektórych autorów, zastosowanie samej regulacji cen w warunkach istnienia kilku konkurentów świadczących określone usługi po regulowanych cenach mogłoby doprowadzić do sytuacji, że podmioty te – nie mogąc konkurować ceną – konkurowałyby za pomocą pozacenowych czynników wpływających na pozycję rynkową oraz zyski. Co z punktu widzenia odbiorców mogłoby to prowadzić do pogorszenia jakości.

Od usług w ogólnym interesie gospodarczym²³⁹ usługę powszechną odróżnia węższy zakres oddziaływania. Co już zostało wcześniej wyjaśnione, usługa powszechna powstała, jako odpowiedź na zmiany w sektorach infrastrukturalnych (energetyka, poczta i telekomunikacja), tam też znajduje najszersze zastosowanie²⁴⁰. I chociaż opisując usługę powszechną, używa się określenia koncepcja, to kryje się za tym skonkretyzowany zestaw praw i obowiązków²⁴¹. Tym samym, występująca w nazwie tych usług powszechność (jak wskazuje W. Hoff) odnosi się do trzech różnych aspektów – technologicznego, geograficznego oraz cenowego. Podstawowa powszechność dotyczy jednak zapewnienia wszystkim obywatelom dostępu do usług, niezbędnych dla jak najpełniejszego uczestnictwa w społeczeństwie.

Przyjęcie powyższych założeń skutkuje tym, że usługę tę można definiować, jako prawo każdego obywatela do dostępu²⁴² do określonych świadczeń, określonej jakości i po przystępnej cenie²⁴³, aktualizujące jednocześnie obowiązek podmiotu świadczącego te usługi

²³⁷Zob. KE w Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2011) 900 z 20.12.2011 r., w sprawie ram jakości dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym, OJ C 102, 5.4.2012, s. 10.

²³⁸M. Szydło dodatkowo wskazuje, iż w sektorze energetycznym należy – poza podkreśleniem podstawowego znaczenia tych usług – wskazywać także na ich egzystencjalny charakter. M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 149.

²³⁹Niektórzy autorzy wskazują, że w relacji, pomiędzy usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym, a usługami powszechnymi, te drugie są swoistym *substitutem* preferowanej przez Parlament, obdarzonej szerszym zakresem usługi w ogólnym interesie gospodarczym (...) powstałych w związku z obawami o naruszenie konkurencji przez te pierwsze. Zob. E. Kosiński, *Usługi w ogólnym interesie gospodarczym a reguły ochrony konkurencji w Unii Europejskiej*, RPEiS 2005, nr 4, s. 140.

²⁴⁰Komunikat Komisji Europejskiej COM(2003) 270 z 21.5.2003 r., Green paper on services of general interest, OJ C 76, 25.3.2004, s.16.

²⁴¹Zob. M. Krakala – Zielińska, *Znaczenie usługi powszechnej...*, op. cit., s. 365; S. Dudzik, *Sposoby przekształcania prawa polskiego pod wpływem prawa europejskiego (na przykładzie prawa gospodarczego)*, PiP 2008, nr 5, s. 9.

²⁴²Dotyka to problemu dostępności (*affordability*). Zasadą jest, iż dostęp powinien być zapewniony wszystkim, bez względu na ich możliwości finansowe oraz miejsce zamieszkania. Jednak kryterium dostępności nie jest jedynym kryterium i należy je rozpatrywać w połączeniu z kryterium odpowiedniej (jak najniższej) ceny dla osób, których w warunkach wolnorynkowych nie byłoby stać na zakup usług określanych jako egzystencjalne. Dopiero przy łącznym zastosowaniu okazuje się, że dostępność, w połączeniu z odpowiednią ceną, może oznaczać, iż jej zagwarantowanie będzie symbolizowało dostępność dla określonych grup wyłonionych np. na podstawie kryterium dochodowego. Tu propozycją dla państw członkowskich jest chociażby mechanizm taryfowania, uwzględniający potrzeby osób najsłabszych. Zob. Komunikat Komisji Europejskiej COM(2003) 270 z 21.5.2003 r., Green paper on services of general interest, OJ C 76, 25.3.2004, s. 38 – 39.

²⁴³W ramach tzw. pakietu zimowego, Komisja Europejska przygotowała propozycje zmian w Dyrektywie 2009/72/WE odnośnie m.in. usług powszechnych (universal services). Główna zmiana dotyczy definicji (cech charakterystycznych) wspomnianych usług. Dotychczas usługę powszechną definiowano jako prawo do dostaw energii elektrycznej o określonej jakości, na terytorium państwa członkowskiego, po uzasadnionych, łatwo i wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i niedyskryminujących cenach. Propozycje zmian dotyczą natomiast usunięcia określeń „uzasadnionych” i zastąpienia tego słowa, słowem „konkurencyjnych”. Zob. Propozycja zmian w Dyrektywie Parlamentu

do ich zagwarantowania. Państwo, jako gwarant, winno więc zapewniać dostęp, zarówno w wymiarze faktyczny jak i prawnym²⁴⁴. Tworząc koncepcję usług powszechnych, posłużono się konstrukcją uprawnień i odpowiadających im obowiązków, aktualizujących się w momencie ujawnienia zapotrzebowania na nie. Usługa ta powinna być więc dostępna dla wszystkich (obywateli danego państwa, obywateli UE), bez względu na ich miejsce zamieszkania oraz możliwości finansowe.

Dotychczasowa analiza wskazuje przede wszystkim na wieloskładnikowość i powiązanie elementów, składających się na usługę powszechną. Przy czym analizując te elementy z punktu widzenia powszechności dostępności, do rangi najważniejszej urasta kwestia przystępności cenowej (rozsądnej ceny). Ze względu na sygnalizowane wcześniej różnice, pomiędzy państwami członkowskimi, kwestię zdefiniowania ceny pozostawiono jednak w gestii tych państw²⁴⁵. Nie zmienia to faktu, że podobnie jak w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, tak w przypadku usług powszechnych, KE stopniowo rozszerzała zakres ekspansji. Ze względu na różnice w krajowych regulacjach, KE (realizując zasadę pomocniczości i proporcjonalności), pozostawiła państwom członkowskim stosunkowo szeroki margines swobody w obszarze zarówno definiowania, jak i doboru odpowiednich narzędzi realizacji²⁴⁶. Tym niemniej na poziomie europejskim stworzono pewne wspólne dla wszystkich państw ramy prawne dotyczące usług powszechnych²⁴⁷. Państwa członkowskie, tworząc własne regulacje, określające warunki świadczenia usług powszechnych, powinny więc brać pod uwagę m.in. zasady dotyczące udzielania pomocy publicznej (107 *TFUE*, dawny 87 *TWE*), jak również przyznawania praw wyłącznych (art. 106 *TFUE*, dawny 86 *TWE*).

W literaturze zwraca się także uwagę na fakt²⁴⁸, że sama koncepcja usług powszechnych jest bardzo dynamiczna i elastyczna, dzięki czemu może ona szybko reagować na postępujące zmiany polityczne i społeczne, zachodzące zarówno na poziomie UE, jak i w poszczególnych państwach członkowskich. Dodatkowo, ze względu na okoliczność, iż zarówno potrzeby odbiorców, jak i możliwości technologiczne systemu energetycznego stale się zmieniają, niezbędne jest dokonywanie okresowych przeglądów, zarówno istniejących obowiązków związanych ze świadczeniem usług powszechnych, jak i ewentualnego zapotrzebowania na wprowadzenie nowych²⁴⁹. W ten sposób dynamiczna usługa powszechna może lepiej zabezpieczyć interesy tych, dla których ochrony powstała.

Europejskiego i Rady COM(2016) 864 z 30.11.2016 r., on common rules for the internal market in electricity [online]. Dostępne: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 21.2.2017).

²⁴⁴M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 244.

²⁴⁵Stworzenie takiego kryterium nie jest rzeczą łatwą, ze względu na fakt, iż w warunkach rynkowych ceny są sprzężone z kosztami. KE wskazuje kilka możliwości, z których mogą skorzystać państwa. Pierwsza dotyczy stworzenia koszyka usług (świadczeń) gwarantowanych, w powiązaniu z kryterium dochodowym. KE zwraca przy tym uwagę, iż konieczne jest położenie szczególnego nacisku na uwzględnienie interesu osób potrzebujących oraz marginalizowanych. Możliwa jest również sytuacja, gdy państwo, po analizie możliwości kształtowania cen, zdecyduje się na darmowe świadczenie tych usług dla najbardziej potrzebujących grup – jest to jednak sytuacja skrajna. Nawet kiedy dane państwo wyznaczy już taką cenę – musi jeszcze stworzyć narzędzia, za pomocą których będzie je kontrolować w warunkach gospodarki wolnorynkowej. Tu jednak konieczne jest powołanie do życia regulatora, który będzie wpływał na ceny zaproponowane przez rynek, stosując mechanizm cen maksymalnych lub minimalnych. Zob. Komunikat Komisji Europejskiej COM(2003) 270 z 21.5.2003 r., Green paper on services of general interest, OJ C 76, 25.3.2004, s. 18 – 48.

²⁴⁶Szerzej na ten temat: S. Dudzik, *Sposoby przekształcania prawa...*, op. cit., s. 9.

²⁴⁷KE, tworząc prawodawstwo ramowe, opiera się na trzech typach inicjatyw – tj. zwiększeniu przejrzystości i pewności prawa, mającego zastosowanie do tych usług (1), ustanowieniu narzędzi, które umożliwią organom krajowym zapewnienie dostępu do tych usług (2) oraz wspieraniu inicjatyw na rzecz jakości, dotyczących w szczególności usług społecznych, ukierunkowanych na realizację szczególnie istotnych potrzeb (3). Nie zmienia to faktu, iż KE – jeśli uzna za konieczne – może wysuwać dalej idące propozycje regulacji prawnych. Zob. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2011) 900 z 20.12.2011 r., w sprawie ram jakości dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym, OJ C 102, 5.4.2012.

²⁴⁸Komunikat Komisji Europejskiej COM(2003) 270 z 21.5.2003 r., Green paper on services of general interest, OJ C 76, 25.3.2004, s. 16 – 35; Second Biennial Report on social services of general interest z 26.5.2011 r., przygotowany przez Komisję Europejską [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 14.7.2014), s. 39.

²⁴⁹Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2011) 900 z 20.12.2011 r., w sprawie ram jakości, dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym, OJ C 102, 5.4.2012, s. 11.

Jednak usługa powszechna to przede wszystkim obowiązek. Praktyczny wymiar usług powszechnych w sektorze energetycznym, przejawia się więc m.in. w możliwości nałożenia przez państwo na przedsiębiorstwa energetyczne publicznoprawnych obowiązków tak, by w interesie publicznym oferowały określonym kategoriom odbiorców²⁵⁰ usługi (dostawę energii i samą energię), na warunkach odbiegających cenowo od warunków rynkowych. Dodatkowo, państwo może też zobowiązać przedsiębiorstwa do wypełniania roli sprzedawcy z urzędu lub zobowiązać je do wprowadzenia rozwiązań, mających umożliwić słabszym ekonomicznie odbiorcom kontrolowanie ponoszonych wydatków (np. poprzez instalację liczników przedpłatowych)²⁵¹.

Wielowymiarowe zjawisko jakim jest usługa powszechna można przedstawić także w inny sposób. A. Kowalski, który analizując zakres przedmiotowy usług powszechnych na podstawie *Dyrektywy 2009/72/WE*, wyróżnił pięć kluczowych elementów (obowiązków) składających się na te usługi. Należą do nich: obowiązek przyłączenia do sieci energetycznej (1), obowiązek zawarcia umowy będącej podstawą dostarczania energii (2), zapewnienie określonych standardów jakościowych obsługi handlowej odbiorców i parametrów energii, w tym ciągłości dostaw w znaczeniu technicznym (3), zagwarantowanie ciągłości dostaw energii w znaczeniu prawnym (zakaz nieuzasadnionego wstrzymywania dostaw, sprzedaż awaryjna) (4) oraz zastosowanie sprawiedliwej ceny, jako podstawy rozliczeń pomiędzy przedsiębiorstwem energetycznym a odbiorcą (5)²⁵².

Analiza piśmiennictwa wskazuje jednak, że stosunkowo rzadko porusza się natomiast kwestię ekonomiczno – technicznego wymiaru tej usługi. Zapewnienie powszechności świadczenia tego rodzaju, wiąże się bowiem z faktem, iż ze względu na wysokie koszty stałe sieci, wraz ze zwiększaniem się liczby odbiorców, obniżają się koszty stałe, przypadające na każdego odbiorcę. Dodatkowo, każdy nowy odbiorca stanowi wartość dodaną do sieci, ponieważ poprzez podłączenie do sieci, zarówno nowy odbiorca, jak i wszyscy pozostali, mogą uzyskać połączenie z większą liczbą osób²⁵³.

Wszystko to potwierdza tylko wcześniejsze spostrzeżenie, że zapewnianie dostępności usług powszechnych jest obecnie uznawane za jeden z podstawowych celów, zarówno UE, jak i państw członkowskich w sektorach sieciowych²⁵⁴. Wobec opisanych wyżej okoliczności wydaje się w pełni uzasadnione przekonanie, iż mamy do czynienia ze zjawiskiem uniwersalizacji usług powszechnych. Przeprowadzona analiza aktów prawnych i orzecznictwa potwierdza bowiem fakt, że od kilku lat dochodzi do uniwersalizacji obowiązków świadczenia tego typu usług, a wyniku powierzenia ich świadczenia przez państwo podmiotom prywatnym, następuje także nałożenie na te podmioty obowiązków służby publicznej (*service publique*). Szeroko rozumiane zjawisko uniwersalizacji ma jeszcze jeden wymiar, dotyczący kwestii uniwersalizacji dostępu po stronie odbiorców, dostępu gwarantowanego przez państwo. W tym sensie uniwersalizacja usług powszechnych będzie się wiązała również z kategorią realizacji interesu publicznego w liberalizowanych sektorach oraz stworzeniem odpowiednich narzędzi, zapewniających tę realizację.

²⁵⁰Przykładowo odbiorców o niskich dochodach, niepełnoprawnych oraz chorych. Wyróżnienie danej grupy może odbywać się zarówno na podstawie jednego kryterium (np. dochodowego), jak i kilku (np. dochodowego w powiązaniu z niepełnosprawnością).

²⁵¹M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 250; E. Kosiński, *Regulacja prokonkurencyjna...*, op. cit., s. 206.

²⁵²A. Kowalski, *Usługa powszechna w prawie energetycznym* [w:] A. Walaszek – Pyziół (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013, s. 430.

²⁵³M. Krakala – Zielińska, *Znaczenie usługi powszechnej...*, op. cit., s. 364.

²⁵⁴*Ibidem*, s. 359.

1.2.3. Zmiany w warstwie aksjologicznej

W doktrynie prezentowany jest słuszny pogląd, zgodnie z którym cele winny zawsze znajdować oparcie w wartościach (aksjologii)²⁵⁵. Analizując cele wyrażone w aktach normatywnych pośrednio analizujemy także aksjologię danego systemu prawnego, którego elementem jest ten akt. Cele/wartości podlegają więc hierarchizacji.

W systemie mogą występować różne podstawy aksjologiczne²⁵⁶ (dla całego systemu, jego części, danego sektora, konkretnego aktu, bądź jego fragmentu). Analizując prawo pierwotne (głównie preambuły), można prześledzić jak zmieniały się główne założenia aksjologiczne UE oraz jaka jest tendencja w ich migracji w hierarchii wartości. Uwzględnienie aksjologii w wymiarze prawnym zakłada bowiem podejście wartościujące zjawiska prawne, w tym zjawiska w ramach prawa energetycznego.

Mówiąc o zmianach, mowa także o tendencjach, w zakresie wskazania, na jakie cele/wartości unijny prawodawca powołuje się najczęściej, uzasadniając wprowadzenie danych rozwiązań (najczęściej ingerencji) – np. prokonkurencyjne, prorynkowe lub prospołeczne. Jest to jednak w dużej mierze kwestia subiektywna. Obserwując na przestrzeni ostatnich lat legislację, można jednak obserwować zmiany w rozłożeniu akcentów (wartościowanie) na wprowadzanie konkretnych rozwiązań, kosztem dotychczas promowanych (zmienne w czasie wartości oraz związana z nimi ingerencja). Tak dzieje się przykładowo, w odniesieniu do celów klimatycznych i dekarbonizacji (neutralności klimatycznej) UE, które do tej pory, wydawały się jednymi z najważniejszych długofalowych celów gospodarczych. Coraz częściej pojawiają się jednak wyraźne sygnały (np. komunikat byłego komisarza G. Oettingera),²⁵⁷ wskazujące na konieczność ich korekty, w imię innych wartości/celów, takich jak utrzymanie wzrostu gospodarczego oraz stworzenie nowych miejsc pracy. Cele zawarte w prawie pierwotnym są zazwyczaj sformułowane w sposób bardzo ogólny i stanowią szeroko rozumiane drogowskazy, wyznaczające interpretację pozostałych regulacji prawnych. Ich uszczegóławianie (wyodrębnianie z celów głównych, celów pomocniczych, z celów długoterminowych celów krótkoterminowych), odbywa się jednak na poziomie prawa pochodnego (głównie dyrektywy i rozporządzenia) i to właśnie tam można poszukiwać katalogu celów/wartości, które prawodawca unijny zamierza realizować w sektorze energetycznym.

Ograniczona aksjologia odpowiedzią na problemy lat 50 XX w.

W przypadku zmian w podstawie aksjologicznej, początki okazały się trudne i nie zostały wiele miejsca prospołecznym celom, ogniskując się raczej wokół celów/wartości, które możemy

²⁵⁵Tak m.in. TK, który wskazał, że *trzeba podkreślić, iż rzeczą ustawodawcy jest wybór celu i środków określonej regulacji ustawowej. Ten cel jednak powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu*. Wyrok TK z 26.4.1999 r., K 33/98, OTK ZU 1999, Nr 4, poz. 71.

²⁵⁶Aksjologia, jako nauka o wartościach, w obszarze nauk prawnych, przejawia się głównie w pojęciu podstawy aksjologicznej. Podstawa aksjologiczna to jednak nic innego jak wartości, których realizację (ochronę) ustawodawca zapewnił poprzez normy prawne. Przy czym podstawa aksjologiczna może być oficjalna, wskazana wprost przez ustawodawcę (*expressis verbis* w preambule aktu prawnego), ale może też być efektem wyinterpretowania z przepisów prawnych (odwołanie pośrednie). Drugi przypadek dotyczy zarówno sytuacji, gdy ustawodawca wskazał oficjalną podstawę aksjologiczną, a oprócz tego nauka prawa wyinterpretowała z norm inne wartości, jak również sytuacji, gdy ustawodawca nie wskazał oficjalnej podstawy aksjologicznej i została ona wyprowadzona z treści norm w toku stosowania prawa, w drodze wykładni. Co więcej, każdy z użytkowników prawa może wyprowadzić z niego inną podstawę aksjologiczną i inaczej skomponować hierarchię wartości wewnątrz niej. Może również (z biegiem czasu i wraz ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu społecznym) modyfikować stworzoną przez siebie podstawę aksjologiczną i dopasowywać ją do zmieniających się warunków. Takie podejście tworzy więc wiele różnych, jednoczesnych uzasadnień aksjologicznych (podstaw aksjologicznych) tego samego zespołu norm, nie zawsze możliwych do pogodzenia. Dlatego też, nie należy mówić o jednej podstawie aksjologicznej (zarówno całego systemu prawa, jak i jego części), ale raczej wskazywać na istnienie wielu współistniejących podstaw aksjologicznych. Różni autorzy odmiennie opisują tę problematykę. Por. A. Szafranski, *Prawo energetyczne*..., op. cit., s. X; K. Pałeczki, *O aksjologicznych zmianach w prawie. Referat otwierający obrady XIII Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa* [w:] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, Konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999, s. 19.

²⁵⁷M.M. Buckens, *Oettinger calls for deregulation* [online]. Dostępny: <www.eu.vlex.com> (dostęp: 30.5.2013), s. 1 i nast.

określić, jako prointegracyjne lub progospodarcze. Analizując preambuły i początkowe artykuły dokumentów powstałych w ramach EWWiS, EWG oraz EWEA, można jednak pokusić się o wyodrębnienie katalogu dodatkowych celów/wartości, które zamierzały chronić sygnujące je strony.

Z punktu widzenia aksjologii i prawa, najważniejszą cechą wartości jest to, iż kryją w sobie postulat realizacji (co P. Dutkiewicz trafnie określił mianem domagania się czynu)²⁵⁸. Wartości są więc celami, które stanowią powód podjęcia konkretnych działań²⁵⁹. Tak więc w przypadku sformułowania sposobu realizacji danej wartości, formułuje się *de facto* normę. Zatem normy (również prawne) mogą być uznawane za teoretyczne strategie zmierzające do pozyskania lub chronienia wartości. Innymi słowy, wartościom podporządkowane są konkretne instrumenty, czyli prawny sposób ich realizacji. Tak więc traktat ustanawiający EWWiS wskazywał m.in. jako cele/wartości: pokój na świecie, solidarność europejską oraz podnoszenie poziomu życia, poprzez rozwijanie podstawowych gałęzi wytwórczych. Dodatkowe cele wprowadzał art. 2, który wskazywał także na konieczność przyczyniania się do rozwoju gospodarczego, zwiększenie zatrudnienia oraz podnoszenie stopy życiowej, poprzez utworzenie wspólnego rynku. Traktując powyższe, jako pierwszy wspólnotowy katalog wartości oraz zestawiając go z narzędziami jego realizacji przewidzianymi w traktacie paryskim, łatwo o konkluzję, iż ze względu na początkowy etap kształtowania się Wspólnoty, sygnatariuszom łatwiej było wskazywać na konkretne cele gospodarcze (m.in. utworzenie wspólnego rynku) i bardzo ogólne cele pozagospodarcze (pokój na świecie), niż tworzyć szczegółowy katalog wartości pozagospodarczych, bez przyporządkowania narzędzi służących ich realizacji. Klimat polityczny tego okresu, nie dawał jednak przyzwolenia, na wyjście poza bezpieczne cele gospodarcze.

Cele stanowią kategorię dynamiczną, dlatego też traktaty rzymskie z 1957 r. charakteryzowały się szerszą perspektywą aksjologiczną, uznając za wartościowe m.in. zacieśnianie integracji między narodami Europy, zapewnienie postępu gospodarczego i społecznego, zagwarantowanie stabilności w rozwoju, równowagi w wymianie handlowej i uczciwości w konkurencji, zmniejszenie różnic, istniejących między poszczególnymi regionami oraz ochronę pokoju i wolności²⁶⁰, a także ustanowienie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych²⁶¹. Z. Ziemiński,²⁶² analizując zagadnienie roli państwa wskazał, iż od czasów starożytności głosi się, że państwo istnieje nie tylko po to, by jego obywatele mogli żyć w spokoju, ale by mogli żyć dobrze²⁶³. Podobną myśl wyrażono więc w traktatach rzymskich, gdzie za główny cel przyjęto stałą poprawę warunków życia i pracy narodów tworzących Wspólnotę.

Oczywistym jest, że prawo europejskie nie pozostaje indyferentne na wpływy zewnętrzne. Dlatego też, aksjologię pierwszych traktatów wiąże się z rozwijającym się w tym czasie systemem ochrony praw człowieka²⁶⁴, zapoczątkowanym w wymiarze międzynarodowym przez podpisanie

²⁵⁸P. Dutkiewicz, *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996, s. 33 – 34. Odmienne traktuje to natomiast K. Pałecki, wskazując, iż tylko niektóre wartości są wartościami celami i towarzyszy im zamiar realizacji. K. Pałecki, *O aksjologicznych...*, op. cit., s. 16 – 17.

²⁵⁹Zdaniem niektórych autorów, cel jest pojęciem tożsamym z wartością, gdyż oba opisują sytuację dążenia do jakiegoś pożądanego stanu. Przyjmując takie podejście należy jednak poczynić pewne zastrzeżenia. Wartość jest bowiem zawsze pierwotna w stosunku do pojęcia celu, któremu to pojęcie możemy przypisać dążenie do realizacji wartości. Na inną kwestię zwraca natomiast uwagę K. Pałecki, podkreślając, iż nie każdy cel jest wartością. Zdaniem tego autora możemy zmierzać do celu, a jednak nie pozostajemy z nim w relacji wartościującej (dotyczy to np. sytuacji, gdy wcale tego nie chcemy). K. Pałecki zauważa także, iż nie każda wartość jest celem. Ma to miejsce wtedy, gdy nie zamierzamy w żaden sposób zrealizować danej wartości. Mamy wtedy do czynienia z wartością deklarowaną. W tym ostatnim przypadku nie można jednak mówić o wartości, gdyż z istoty tego pojęcia wynika imperatyw jej realizacji. Zob. K. Pałecki, *Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*, Warszawa 2003, s. 86 – 87.

²⁶⁰Preambuła Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali [1951].

²⁶¹Art. 2 Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali [1951].

²⁶²P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne* [w:] P. Samecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.

²⁶³W takim sensie należy też rozpatrywać definiowanie interesu publicznego jako dążenia do dobra ogółu.

²⁶⁴Dalszy etap ekspansji wyznaczyła już Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966 r.), a także Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych (1966 r.),

Karty Narodów Zjednoczonych (1945 r.)²⁶⁵, której sygnatariusze zobowiązali się m.in. do przywrócenia wiary w podstawowe prawa człowieka, godność i wartość jednostki. Podobnie problematykę tę regulowała *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* (1948 r.), uznając przyrodzoną godność za podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie. Stając się tym samym impulsem do rozwoju idei poszanowania godności i związanych z tym obowiązków państw²⁶⁶.

Wcielenie w życie założeń traktatów rzymskich zajęło dużo więcej czasu, niż należało się spodziewać. Mijały lata i nic nie zapowiadało zmiany podejścia w obszarze gospodarki (w szczególności zaś sektora energetycznego). Nadszedł jednak rok 1973, a wraz z nim kryzys naftowy. Zdaniem wielu komentatorów, zmiany w podstawie aksjologicznej, zostały w pewnym sensie wymuszone (albo zapoczątkowane) wydarzeniami zewnętrznymi. Innymi słowy, stanowiły reakcję obronną zagrożonego systemu. Niespodziewany kryzys naftowy uświadomił także Wspólnocie, jak i krajom członkowskim, iż niemożliwe jest dalsze funkcjonowanie zmonopolizowanego sektora, bez wprowadzenia w nim mechanizmów konkurencji. Miało to doniosłe konsekwencje w obszarze prawa energetycznego. Do głównego celu, jakim przez lata było bezpieczeństwo energetyczne, w połączeniu z integracją gospodarczą, dołączyły dwa nowe cele – wprowadzenie konkurencji w sektorze (wyartykułowane w *JAE*) oraz stworzenie wspólnego rynku. Cel, określony jako wspólny rynek, został sformułowany dużo wcześniej, ale dopiero kryzys naftowy spowodował jego dowartościowanie i przesunięcie w górę na skali doniosłości wspólnotowego prawodawcy.

Analizując pod kątem relacji cel/środek, zarówno zjawisko wprowadzania konkurencji jak i cel w postaci wspólnego rynku, należy zauważyć (co w późniejszych dokumentach podkreślił sam prawodawca europejski), iż oba te zjawiska, pomimo nazywania ich celami, nie stanowiły *de facto* celów samych w sobie. Stanowiły natomiast środek do osiągnięcia innych celów. Kluczowym celem była konkurencja, a celem wspierającym, służącym urzeczywistnieniu konkurencji było wprowadzenie rynku wewnętrznego, również w zakresie energii. Z preambuły *JAE* można także wywnioskować, iż prawodawca za cenne uznał także m.in. demokrację, podstawowe prawa zagwarantowane w konstytucjach i ustawach państw członkowskich oraz w *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* oraz w *Europejskiej Karcie Społecznej*²⁶⁷, a w szczególności wolność, równość i sprawiedliwość społeczną. Nowe cele nie były więc celami pozbawionymi wpływu ze strony innych celów, jakie stawiały państwa swoim gospodarkom.

potwierdzające nadrzędność przyrodzonej godności każdej jednostki ludzkiej, jako uzasadnienia dla wszystkich innych praw i związany z tym obowiązek jej poszanowania i ochrony. Wspomniane wartości wymagają jednak optymalizacji, a więc wyznaczenia adekwatnego (najczęściej jak najpełniejszego), realnego stopnia ich realizacji w praktyce życia społeczno – gospodarczego. Na wspomniane dokumenty należy więc patrzeć przede wszystkim, jak na drogowskazy dla późniejszej legislacji, która miała dopiero wcielić w życie te wartości/cele. Uprawnionym wydaje się więc twierdzenie, że wspomniane dokumenty doprowadziły do stworzenia normatywnych podstaw wspólnej aksjologii powojennej Europy. Wyznaczyły tym samym główny cel całemu późniejszemu prawodawstwu, które w każdym wymiarze (a więc także w wymiarze prawnym), powinno uwzględniać ochronę godności ludzkiej. Zob. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r., Dz.U. [1993], Nr 61, poz. 284; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19.12.1966 r., Dz.U. [1977], Nr 38, poz. 167; Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19.12.1966 r., Dz.U. [1977], Nr 38, poz. 167; P. Dutkiewicz, *Problem aksjologicznych...*, op. cit., s. 95; J. Krukowski, *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki* [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 43 – 44.

²⁶⁵Karta Narodów Zjednoczonych z 26.6.1945, Dz. U. [1947], Nr 23, poz. 90.

²⁶⁶Do godności odwołuje się art. 1, 22 i 23 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Mówią one m.in., iż wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe w godności i prawach. Są one obdarzone rozumem i sumieniem oraz powinny postępować w stosunku do siebie wzajemnie w duchu braterstwa. Ponadto każda osoba jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia społecznego, jak również jest uprawniona do urzeczywistnienia, dzięki wysiłkowi krajowemu i współpracy międzynarodowej, jej praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, niezbędnych dla jej godności oraz dla swobodnego rozwoju jej osobowości. Zob. J. Krukowski, *Godność człowieka...*, op. cit., s. 43 – 44; Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10.12.1948 r.

²⁶⁷Europejska Karta Społeczna z 18.10.1961, Dz.U. 1999, Nr 8, poz. 67.

Kolejne zmiany przyniosło przyjęcie *Traktatu z Maastricht*, gdzie podobnie, jak we wcześniejszych aktach, w art. 2 TWE²⁶⁸ zostały wprost wskazane cele, a art. 3 TWE²⁶⁹ wskazywał drogę do ich osiągnięcia. Jednak mowa jest nadal o celach postawionych przed całą Wspólnotą, bez wskazania szczegółowych celów, jakie stawia się przed sektorem energetycznym. W żaden sposób nie umniejsza to jednak wagi ogólnych celów/wartości, gdyż zgodnie z art. 3b TWE, Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej na mocy Traktatu oraz celów w nim wyznaczonych²⁷⁰. Na tym etapie sektor energetyczny nie otrzymał jeszcze jednak oddzielnego tytułu, wskazującego wprost na najważniejsze zadania i cele, jakie UE chce w nim realizować (choć odrębny tytuł miał np. transport – Tytuł V w części III TWE). Pośrednio może to świadczyć o niedocenianiu, zarówno znaczenia sektora, jak i samej energii dla funkcjonowania UE. Brak wskazania odrębnych celów/wartości, przewidzianych tylko dla tego sektora skutkowało natomiast tym, iż na ówczesnym etapie rozwoju sektora, Wspólnota nie widziała potrzeby wprowadzania szczególnych regulacji w tym zakresie.

Obok celów typowo gospodarczych (wspólny i konkurencyjny rynek), Wspólnota równolegle stawiała przed sobą cele, związane z tworzeniem płaszczyzny porozumienia między państwami członkowskimi i państwami trzecimi, co stanowiło prostą kontynuację celów, które przyświecały ojcom założycielom w latach 50. XX w. (integracja gospodarcza podstawą pokojowej koegzystencji). Skutkiem tych działań dla sektora było podpisanie 17.12.1991 r. *Traktatu w sprawie Karty Energetycznej*²⁷¹. W jego treści brak jest jednak wzmianek o polepszeniu sytuacji odbiorców, usługach powszechnych, zapewnieniu ciągłości dostaw oraz sposobie kalkulacji sprawiedliwych cen energii elektrycznej.

Lata 90. XX w., to natomiast okres stopniowego podnoszenia poziomu życia w państwach członkowskich. W tym czasie państwa, prócz zapewnienia obywatelom realizacji podstawowych potrzeb, zaczęły interesować się także jakością życia, szczególnie w odniesieniu do zagadnień czystego środowiska i jego ochrony. Pojawił się więc zupełnie nowy cel, czyli ochrona środowiska przed szkodliwym oddziaływaniem przemysłu energetycznego. Wywarło to także wpływ na sektor energetyczny, generujący – szczególnie w tamtym okresie – dużą dawkę zanieczyszczeń. Warto przy tym także podkreślić, iż ochrona środowiska nie była celem samym w sobie, miała natomiast służyć przede wszystkim obywatelom państw członkowskich. Liberalizacja zmonopolizowanych sektorów zmieniła sytuację w sektorze energetycznym, dokonując małej rewolucji w priorytetach. Pojawienie się nowych celów, w postaci konkurencji i związanego z nią wspólnego rynku, wymagało jednak ograniczenia obecności państwa w sektorze. Przy czym, ograniczając swoją obecność, państwo traciło także narzędzia wpływu na zachodzące w nim procesy. Tracące wpływy w sektorze państwo musiało więc znaleźć inny sposób na realizację dotychczasowych celów, w tym m.in. zapewnienia dostępu do energii wszystkim obywatelom. I tu pojawiła się regulacja, jako narzędzie zdolne do realizacji celów publicznych w ramach konkurencyjnego rynku energii. Było to o tyle wygodne, że regulując zachowania podmiotów prywatnych, państwo zapewnia także realizację zadań publicznych, które realizują podmioty prywatne we własnym interesie gospodarczym.

²⁶⁸Zgodnie z art. 2 TWE *zadaniem Wspólnoty jest, przez ustanowienie wspólnego rynku, unii gospodarczej i walutowej oraz urzeczywistnianie wspólnych polityk lub działań określonych (...) popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju działań gospodarczych, stałego i nieinflacyjnego wzrostu uwzględniającego środowisko naturalne, wysokiego stopnia konwergencji dokonanych gospodarczych, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi*. Zob. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską [wersja skonsolidowana 2006], OJ C 321E, 29.12.2006, s. 37 – 186.

²⁶⁹Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską [wersja skonsolidowana 2006], OJ C 321E, 29.12.2006, s. 37 – 186.

²⁷⁰Przy czym należy wskazać, iż w art. 154 TWE dotyczącym sieci transeuropejskich prawodawca europejski wymienia wprost energetykę, jako obszar podejmowania szczególnych działań w zakresie sieci.

²⁷¹Tego dnia podpisano Traktat w sprawie Karty Energetycznej i Protokół do Karty Energetycznej w sprawie efektywności energetycznej i związanych aspektów środowiskowych w celu zapewnienia bezpiecznych i wiążących międzynarodowych ram prawnych dla zasad i celów określonych w Karcie. Regulacje te weszły w życie 16.4.1998 r. Zob. Decyzja Rady i Komisji z 23.9.1997 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Traktatu w sprawie Karty Energetycznej i Protokołu do Karty Energetycznej, w sprawie efektywności energetycznej i związanych z nią aspektów środowiskowych, OJ L 69, 9.3.1998; A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 148.

Potencjalne czy realne zagrożenia?

Analiza dokumentów europejskich wyraźnie wskazuje, że ewolucyjna liberalizacja nie była podyktowana bezpośrednio troską o sytuację odbiorców (w szczególności odbiorców w gospodarstwach domowych) oraz możliwościami zaspokojenia ich potrzeb w warunkach wolnorynkowych. Wiązała się natomiast z obawami, dotyczącymi bezpieczeństwa i zapewnienia ciągłości dostaw w przypadku niekontrolowanej liberalizacji. Na początkowym etapie procesów liberalizacyjnych panowało bowiem dość powszechne przekonanie, iż zmiany w sektorze przyniosą same korzyści, przy czym szczególnie akcentowano planowany skutek, w postaci obniżki cen energii i gazu, uzyskany w wyniku wolnorynkowego konkurowania działających dotychczas w formie monopolu dostawców. Skupiając się na pozytywnych stronach wspólnego rynku energii (m.in. planowanych oszczędnościach, dywersyfikacji dostaw oraz zacieśnieniu integracji między państwami członkowskimi), KE ignorowała potencjalne zagrożenia, upatrując ich jedynie w sytuacji nieprzeprowadzenia w pełni procesów liberalizacji. Nie zakładano więc negatywnego wpływu tych procesów na sytuację konsumentów, przyjmując bardzo liberalne stanowisko, że tylko w pełni zliberalizowany i konkurencyjny rynek w sektorze, zapewni konsumentom dobrej jakości energię oferowaną po najniższych cenach. Wolnorynkowa rzeczywistość dość szybko zweryfikowała jednak optymistyczne założenia, szczególnie w zakresie realizacji dotychczasowych wartości (np. zapewnienia dostaw odpowiedniej jakości energii wszystkim obywatelom po akceptowalnej cenie), które można określić, jako niezwiązane z osiąganiem zysku przez konkurencyjne przedsiębiorstwa. Zorientowane prorynkowo przedsiębiorstwa nie miały interesu, w realizacji nieopłacalnych (z ich punktu widzenia) zadań publicznych, w postaci utrzymywania cen energii i gazu na poziomie, umożliwiającym ich zakup jak największej liczbie obywateli.

Przyjęcie na początkowym etapie zmian założenia o dość optymistycznych oczekiwaniach, w stosunku do zdolności konkurencyjnego rynku, w zakresie realizacji zadań publicznych prowadzi do jeszcze jednego wniosku. Zapoczątkowując procesy wprowadzania konkurencji do sektora, nie zapewniono jednocześnie możliwości podejmowania skutecznej ingerencji w procesy, zachodzące w sektorze, w przypadku braku realizacji celów i zadań określanych, jako publiczne. Nie można bowiem uznać instrumentów, którymi posługiwało się prawo antymonopolowe za wystarczające oraz adekwatne do zakładanych celów, w zakresie wzmocnienia pozycji odbiorców i gwarancji ciągłości dostaw. Nieskuteczność rozwiązań legła więc u podstaw powstania pierwszych regulacji, określanych jako sektorowe (dedykowane konkretnemu sektorowi i dostosowane do jego specyfiki) oraz szeregu aktów, poświęconych usługom publicznym.

W doktrynie panuje zgoda co do faktu, że wartości podlegają stopniowaniu ze względu na ich wagę. Nie tworzą natomiast zbioru zupełnego, choć pojawienie się nowej wartości w hierarchii jest zjawiskiem niezwykle rzadkim²⁷². Takie ukształtowanie zbioru nie skutkuje jednak petryfikacją hierarchii, gdyż wartości dość często zmieniają swoje pozycje, stając się mniej lub bardziej pożądanymi. Zwiastunem zmian w tym zakresie był dokument 96/C 281/03²⁷³ wprost wskazujący, iż solidarność oraz równe traktowanie w obszarze otwartego rynku są fundamentalnym celami UE, do których wzmocnienia przyczyniają się usługi w ogólnym interesie. Ponadto dokument ten umieszczał usługi w ogólnym interesie w obszarze praw społecznych, wnoszących wkład w społeczno – ekonomiczną spójność.

Podsumowując wcześniejsze uwagi, zdaniem KE, usługi te są nie tylko spoiwem społeczeństwa, ale przedstawiają także wartość symboliczną, odzwierciedlając poczucie wspólnoty, z którym ludzie

²⁷²K. Pałeczki do opisu zjawiska pojawienia się nowej wartości używa pojęcia innowacja aksjologiczna. Zob. K. Pałeczki, *O aksjologicznych...*, op. cit., s. 20.

²⁷³Komunikat Komisji Europejskiej COM(96) 443 z 11.9.1996 r. Services of general interest in Europe, OJ C 281/3, 26.9.1996.

mogą się utożsamiać. Ponadto, są one częścią europejskiej tożsamości kulturowej, a ich misja opiera się na koncepcji służby publicznej, spełniania potrzeb, chronienia środowiska, spójności ekonomicznej i społecznej, planowania przestrzennego oraz promowania aktywnego współdziałania z konsumentami. Reasumując, usługi te mają służyć całemu społeczeństwu oraz każdemu obywatelowi z osobna. Tak zarysowaną społeczną wykładnię kontynuował także COM(96) 90 z 28.2.1996 r.²⁷⁴, tworząc wizję Europy, zbudowanej na zbiorze wartości (*set of value*) wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, powstałych w wyniku połączenia demokratycznych wartości, praw człowieka oraz poszanowania prawa, z otwartą gospodarką, opartą na siłach rynkowych, międzynarodowej solidarności i spójności. Zgodnie z intencją KE, realizacja wszystkich wspomnianych wartości wymagała zapewnienia obywatelom usług powszechnych (*universal services*) albo usług świadczonych dla dobra ogólnego (*services of general benefit*), z poszanowaniem solidarności oraz równego traktowania.

Pierwsze kroki ku emancypacji celów sektorowych

Nawiązując do wcześniejszych ustaleń, kolejnym znaczącym krokiem, mającym zapewnić społeczną funkcjonalizację sektora był I pakiet liberalizacyjny, zapoczątkowany *Dyrektywą 96/92/WE* z 19.12.1996 r., dotycząca wspólnych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej, uzupełniony w 1998 r. *Dyrektywą 98/30/WE*²⁷⁵ dotycząca rynku gazu. Z aksjologicznego punktu widzenia, pierwsza z powołanych dyrektyw powtarzała katalog celów/wartości wprowadzony przez *TWE*. Głównym celem jest więc tu wprowadzenie i zapewnienie funkcjonowania konkurencyjnemu rynkowi energii elektrycznej (jako części rynku wewnętrznego). Ani rynek wewnętrzny (obojętnie czy rozumiany szeroko czy tylko w odniesieniu do energii elektrycznej), ani konkurencja, nie są same w sobie wartościami. Konkurencyjny rynek energii elektrycznej jest celem, kryjącym wartości, które będą urzeczywistnione, gdy zostanie on wprowadzony. Tym samym, osiągnięcie założonego celu będzie równoważne z urzeczywistnieniem wartości, zidentyfikowanej wcześniej, jako element podstawy aksjologicznej. Preambuły dyrektyw wskazują natomiast na kilka preferowanych stanów docelowych. Należą do nich m.in. osiągnięcie bezpieczeństwa energetycznego, za którym kryją się *de facto* inne wartości, związane z bezpieczeństwem dostaw dla odbiorców, jak i bezpieczeństwo energetyczne państwa, mające wpływ na bezpieczeństwo państwa w ogóle.

A. Szafrński wprowadził podział celów, realizowanych przez UE, w sektorze energetycznym, na dwa rodzaje. Pierwsze określił jako ideologiczne (przykładowo przeciwdziałanie zmianom klimatu, pokój itp.), drugie to cele pragmatyczne, tj. m.in. budowa wspólnego rynku i poprawa bezpieczeństwa energetycznego²⁷⁶. Podział ten jest tylko jednym z wielu możliwych i zdaniem części autorów, nie wyczerpuje złożoności celów, realizowanych przez UE w sektorze. Jednakże, jako jeden z niewielu, uwzględnia cele pozapragmatyczne (tu nazwane niezupełnie trafnie ideologicznymi), jakie stawia UE przed energetyką. Stosując ten podział do analizy aksjologii *Dyrektywy 96/92/WE*, na pierwszy rzut oka widać cele typowo pragmatyczne. Jednak w pkt (20) unijny prawodawca wskazuje, iż cel jakim jest wspólny konkurencyjny rynek energii elektrycznej, nie powinien naruszać innych celów, które stawia przed sektorem UE, tj. wspólnotowych celów spójności gospodarczej i społecznej²⁷⁷. Do tego

²⁷⁴Opinia Komisji Europejskiej COM(96) 90 z 28.2.1996 r. Reinforcing political union and preparing for enlargement [online]. Dostępny: <www.aei.pitt.edu> (dostęp: 19.8.2013).

²⁷⁵Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.6.1998 r. dotycząca wspólnych zasad w odniesieniu do z rynku wewnętrznego gazu ziemnego, OJ L 204, 21.7.1998, s.1 – 12.

²⁷⁶A. Szafrński, *Europeizacja prawa energetycznego...*, op. cit., s. 567.

²⁷⁷Hierarchiczność wartości nie eliminuje możliwości wystąpienia konfliktów między nimi. Aby jednak wartości znalazły się w sytuacji konfliktu, konieczna jest wspólna płaszczyzna, na której mogą być realizowane. W konsekwencji o konflikcie wartości można mówić wtedy, gdy realizacja jednej wartości uniemożliwia zaistnienie drugiej. Możliwe są też stany pośrednie, gdy realizacja jednej wartości ogranicza w pewnym stopniu realizację innej lub obie wartości będą koezystowały, przy czym obie nie zaistnieją w sposób pełny. Skoro więc istnienie

w pkt (9) i (13) prawodawca wprowadza konstrukcję usług publicznych, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, ochronę odbiorcy oraz ochronę środowiska naturalnego. Wskazując przy tym, iż ich wprowadzenie jest konieczne, ze względu na fakt, że sama tylko wolna konkurencja niekoniecznie musi je gwarantować²⁷⁸. Mamy tu więc do czynienia z sytuacją, gdy jedna wartość (lub kilka) powiązana z konkretnym celem (wspólny konkurencyjny rynek energii), koliduje z innymi wartościami, a pełna realizacja jednej (wspólny konkurencyjny rynek), powoduje niemożliwość pełnego zrealizowania innej. Nie jest to jednak przykład relacji, zachodzącej pomiędzy dwoma w pełni wykluczającymi się wartościami. Tym niemniej, realizacja jednej wartości wymaga ograniczenia realizacji drugiej, tak by obie mogły zaistnieć w stopniu wystarczającym. O czym szerzej w dalszej części pracy.

Nowe wartości?

Aksjologiczne podejście do prawa energetycznego (prawa gospodarczego publicznego) zakłada wartościowanie zjawisk. Wartości leżące u podstaw koncepcji realizacji usług publicznych, nie pojawiły się nagle, zmuszając tym samym ustawodawcę do objęcia ich ochroną. Wartości te były cały czas obecne w podstawie aksjologicznej prawodawcy wspólnotowego. Jednak do czasu zapoczątkowania procesów liberalizacyjnych w sektorze, energia traktowana była raczej w kategoriach należnej każdemu usługi, nie zaś towaru, co zmieniło się dopiero po orzeczeniu w sprawie Almelo²⁷⁹. Wraz ze zmianą, a co za tym idzie, stopniowym urynkowaniem sektora, uświadomiono sobie, że traktowanie energii na równi z innymi towarami (nie biorąc pod uwagę jej charakteru i znaczenia, zarówno powszechnego, jak i jednostkowego) może prowadzić do sytuacji, gdy część gorzej sytuowanych odbiorców zostanie pozbawiona dostępu do niej. W połączeniu z koncepcjami energii, jako dobra cywilizacyjnego, bez którego niemożliwa jest realizacja innych, kluczowych dla obywateli UE wartości, w tym wartości najważniejszej – godności ludzkiej (prawo do godnego życia), zrodziła się więc konieczność częściowego zrewidowania czysto pragmatycznych celów prorynkowych, poprzez uwzględnienie celów społecznych. Aksjologia stała się zatem podstawą do korekty założeń, związanych z wprowadzaniem i funkcjonowaniem wspólnego oraz konkurencyjnego rynku energii w sektorze.

Wartości ze swej istoty domagają się realizacji, z tego też względu dla ich realizacji konieczne jest przyporządkowanie im określonych narzędzi bądź też środków urzeczywistnienia. Tak więc poza wyraźną deklaracją ustawodawcy europejskiego, w zakresie celów, jakie ma realizować sektor, wskazał on również narzędzia, za pomocą których ma nastąpić ich realizacja. Co znamienne, wszystkie sposoby realizacji celów wymagały aktywnej ingerencji, zarówno w strukturę sektora, jak i w podejście do podmiotów w nim działających. Realizacji procesów liberalizacyjnych (cele prorynkowe) służyć miały takie rozwiązania, jak wyznaczenie operatora systemu sieci przesyłowych, *unbundling* księgowy oraz TPA. Celom, które możemy określić jako społeczne służyła zaś m.in. konstrukcja usług publicznych. Jednakże, ze względu na zmianę charakteru i zakresu obecności państwa w sektorze, konieczne okazało się znalezienie nowego sposobu wpływania na podmioty gospodarujące w sektorze. W tym kontekście zrozumiałym jest, iż KE zasygnalizowała konieczność powołania niezależnych

takich sytuacji, potencjalnie konfliktowych jest nieuniknione, to racjonalny i przewidujący prawodawca powinien być na nie przygotowany. M. Kordela omawiając wyprzedzające działania prawodawcy, wskazuje na dwa możliwe sposoby rozstrzygania sytuacji konfliktowych. Prawodawca może, po pierwsze wprowadzić albo stanowczy nakaz realizacji jednej wartości, po wtóre zaś przyjąć generalną regułę kolizyjną, formułującą nakaz przyznawania pierwszeństwa określonemu dobru, w każdym przypadku, gdy inne dobra prawne z nim konkurują lub kolidują (tak jak w omawianej sytuacji). Zob. D. Kot, *Sprawiedliwość a solidarność* [w:] A. Węgrzecki (red.), *Konflikt interesów – konflikt wartości*, Kraków 2005, s. 14; S. Piątek, *Przedsiębiorstwo...*, op. cit., s. 65; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014, s. 143 – 145.

²⁷⁸Preambuła pkt (13) Dyrektywy 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, OJ L 27, 30.1.1997, s. 20 – 29.

²⁷⁹Wyrok TS z 27.4.1994 r., C 393/92 sprawa Almelo i inni przeciwko NV Energiebedrijf IJsselmij, ECR 1994, s. I – 01477.

krajowych organów regulacyjnych. W tym kontekście w pełni uprawniona wydaje się teza, iż realizacja społecznych wartości w liberalizowanym sektorze, wymagała coraz szerszej ingerencji.

Protekcjonizm obywatelski czy społeczna funkcjonalizacja konkurencji?

Część autorów prezentuje pogląd, że pojawienie się usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług powszechnych, jest dowodem ogólnoeuropejskiej tendencji, określanej przez F. Elżanowskiego, jako protekcjonizm obywatelski. Z jednej strony wprowadzanie dodatkowej ochrony dla obywateli z punktu widzenia ogólnych celów UE wydaje się w pełni uzasadnione. Jednak wprowadzenie tego rodzaju pojęcia w obszar prawa energetycznego, przez niektórych autorów zostało uznane za sprzeczne z podstawowymi założeniami traktatowymi, tj. wolnością gospodarczą i zasadą wolnego rynku²⁸⁰. Taka argumentacja nie zasługuje jednak na aprobatę. Rację ma bowiem R. Biskup wskazujący, że (...) *nakładanie na przedsiębiorcę obowiązków, które skutkują określonymi zadaniami prospołecznymi, nie może być traktowane, jako ograniczenie wolności. Wpisuje się ono w treść wolności, podobnie jak pozostałe obowiązki o charakterze powszechnym*²⁸¹.

Abstrahując jednak od relacji między usługami publicznymi a ewentualnym naruszeniem swobody działalności gospodarczej, najbardziej interesujący z punktu widzenia niniejszej pracy jest fakt, że powstanie koncepcji usług w ogólnym interesie gospodarczym (usług powszechnych), jest efektem zmiany priorytetów celów/wartości, w ramach podstawy aksjologicznej. Wspomniana zmiana (jak w większości przypadków, gdy mowa o prawie europejskim) nie dokonała się jednak rewolucyjnie. Przyjęła natomiast postawę ewolucyjną. Wystarczyło to jednak, aby w przeciągu ostatnich 20 lat, odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych stała się w pełni akceptowanym obowiązkiem. Do wejścia w życie *Traktatu z Amsterdamu* o usługach publicznych (w tym wypadku usługach w ogólnym interesie gospodarczym), mówiło się w kontekście art. 86 ust. 2 *TWE*. W tym okresie zarówno TS²⁸², jak i najaktywniejsza w tej materii KE, ograniczały swoje zainteresowanie jedynie do badania wpływu przyznania praw specjalnych przedsiębiorstwom oraz efektów tych działań na postrzegany jako cel nadrzędny, tj. wspólny konkurencyjny rynek. Jednak w połowie lat 90. XX w., kiedy coraz bardziej widoczne stawały się zagrożenia związane z liberalizacją niektórych sektorów, KE w *COM(96) 443*²⁸³ zainaugurowała nowe podejście, w interpretowaniu potrzeby i znaczenia wprowadzenia tych usług (ich uniwersalizacji). W tym samym kierunku poszedł już wcześniej TS²⁸⁴, zmiana polegała jednak na przeniesieniu akcentu z zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu tych usług, w związku z ich częściowym zwolnieniem spod regulacji traktatowych na wspólny rynek, na korzyść konieczności ochrony ciągłości świadczenia samej usługi.

W konsekwencji, stosowanie art. 86 ust. 2 *TWE* zmieniło swój dotychczasowy wymiar w odniesieniu do przedsiębiorstw, świadczących tego typu usługi. Z badania ograniczenia wpływu świadczenia usług na rynek, na analizę stosowania pozostałych przepisów traktatu, w stosunku do przedsiębiorstw w sposób umożliwiający przedsiębiorstwom jak najpełniejsze wywiązywanie

²⁸⁰Dowodem tego, że świadczenie usług w interesie ogólnym i rozwój europejskiego jednolitego rynku nie wykluczają się, jest przede wszystkim szereg polityk sektorowych, opracowanych od początku lat dziewięćdziesiątych dla gałęzi przemysłu sieciowego, takich jak usługi telekomunikacyjne, energetyczne, transportowe i pocztowe. Zob. F. Elżanowski, *Polityka energetyczna...*, op. cit., s. 12 – 13; Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 725 z 20.11.2007 r. w sprawie dokumentu uzupełniającego do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie {COM(2007) 724 wersja ostateczna} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516}, OJ C 55, 28.2.2008, s. 39.

²⁸¹R. Biskup, *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011, s. 10.

²⁸²Wyrok TS z 23.4.1991 r., C 41/90 sprawa Klaus Höfner and Fritz Elser przeciwko Macrotron GmbH, ECR 1991, s. I – 01979.

²⁸³Komunikat Komisji Europejskiej COM(96) 443 z 11.9.1996 r. Services of general interest in Europe, OJ C 281/3, 26.9.1996

²⁸⁴Wyrok TS z 23.10.1997 r., C 160/94 sprawa Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii, ECR 1997, s. I – 5699.

się z nałożonych na nie obowiązków²⁸⁵. Słusznie w tym kontekście zwraca więc uwagę M. Szydło, iż zmieniając podejście do stosowania art. 86 ust. 2 *TWE*, w odniesieniu do usług w ogólnym interesie gospodarczym, TS dostrzegł w tych usługach cenną wartość²⁸⁶. Tu też można szukać przyczyn zapoczątkowania szeregu działań (przez niektórych określanych jako precedensowe w historii Wspólnoty)²⁸⁷, mających na celu zapewnienie jak najszerzej realizacji usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług powszechnych. Rację ma więc M. Krakala – Zielińska, wskazując, iż stworzenie pojęcia usług powszechnych stało się kanałem, za pomocą którego świadczenie usług publicznych jest obowiązkiem z punktu widzenia prawa unijnego²⁸⁸, co wpisuje się także w zasygnalizowany na wstępie szerszy trend ograniczania dominacji priorytetów ekonomicznych na konkurencyjnych rynkach oraz uniwersalizacji wypełniania zadań publicznych. Zmiana priorytetów oraz sytuacji w sektorze wymagała zmian także po stronie UE. Tym samym, aby móc ingerować w procesy zachodzące w sektorze, Unia musiała poszerzyć swoje dotychczasowe kompetencje, co do zasady sytuujące usługi publiczne w obszarze kompetencji państw członkowskich. Zapoczątkowano więc ogólnoeuropejską debatę na temat usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zakończoną zdefiniowaniem ich na poziomie wspólnotowym. Można więc uznać, że przyjęto, że tylko działania odgórne (regulacja *top – down*) w tym zakresie przyczynią się do realizacji celów UE w sposób adekwatny i proporcjonalny z punktu widzenia zasadności ingerencji²⁸⁹. W każdym bowiem przypadku, gdy UE uzna dane działanie za konieczne (niezbędne) w danej sytuacji, (w dziedzinach, gdzie jej kompetencje są albo dzielone z państwami członkowskimi albo ograniczone), może organizować je i finansować na takich samych zasadach i w takich samych warunkach, jak państwa członkowskie²⁹⁰.

W literaturze podkreśla się, że wprowadzenie nowej wartości²⁹¹ lub odkrycie jej na nowo wymaga stworzenia uzasadnienia dla podjęcia takich działań. Biorąc pod uwagę stan regulacji sektorowych w tym okresie, legitymizacja dla nowych form świadczenia usług publicznych została dokonana przy użyciu przepisów głównie prawa konkurencji i prawa konstytucyjnego²⁹². Podstawę do rozważań stanowiły więc wartości sformułowane w prawie pierwotnym (traktaty) oraz wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich dotyczące równości i solidarności. Podobnie jak konkurencja, tak koncepcja usług powszechnych nie stanowi wartości samej w sobie. Za usługą powszechną kryją się więc różne formy solidarności zbiorowej²⁹³, chęć zapewnienia spójności społecznej²⁹⁴ oraz terytorialnej w UE²⁹⁵, ochrona najsłabszych uczestników rynku, poszanowanie praw podstawowych, dążenie do dobrobytu obywateli, sprawiedliwość społeczna²⁹⁶, zwiększenie zatrudnienia, poprawa integracji społecznej, uzyskanie wzrostu gospodarczego i poprawa jakości

²⁸⁵M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 150.

²⁸⁶*Ibidem*.

²⁸⁷M. Krakala – Zielińska, *Znaczenie usługi powszechnej...*, op. cit., s. 365.

²⁸⁸*Ibidem*.

²⁸⁹Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: jak podzielić kompetencje między UE i państwa członkowskie, OJ C 128/65, 18.5.2010.

²⁹⁰*Ibidem*.

²⁹¹Jak już wcześniej wspomniano, koncepcja usług powszechnych jest koncepcją rozwijaną przez KE i wprowadzaną na grunt prawa państw członkowskich poprzez implementację odpowiednich rozwiązań.

²⁹²Konstytucyjne oznacza w tym przypadku wartości i zasad UE, ze względu na ich wagę określanych potocznie jako konstytucyjne. Zob. M. Krakala – Zielińska, *Znaczenie usługi powszechnej...*, op. cit., s. 357.

²⁹³Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2009/2222(INI) z 5.7.2011 r. w sprawie przyszłości usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, OJ C 33 E, 5.2.2013.

²⁹⁴M. Krakala – Zielińska, *Znaczenie usługi powszechnej...*, op. cit., s.357.

²⁹⁵A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 514.

²⁹⁶Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: jak podzielić kompetencje między UE i państwa członkowskie, OJ C 128/65, 18.5.2010.

środowiska naturalnego²⁹⁷ oraz przyczynianie się do zwalczania dyskryminacji. Podsumowując ten szeroki katalog wartości/celów (a także oczekiwań), wypada stwierdzić, iż z usług powszechnych wyłania się wielowymiarowa konstrukcja prawna, mająca na celu zapobieganie naruszeniom i stałą ochronę ludzkiej godności²⁹⁸. W tym sensie usługa powszechna jest więc praktycznym wyrazem wartości, do których dąży UE wraz z państwami członkowskimi oraz gwarancją ich przestrzegania²⁹⁹. Jej wagę dla całej Unii Europejskiej trafnie podkreśliła KE wskazując, iż dla obywateli Unii dostęp do usług stanowi zasadniczy element obywatelstwa europejskiego i jest niezbędny do tego, aby umożliwić obywatelom pełne korzystanie z fundamentalnych praw³⁰⁰. Stanowi więc ważny element wspólnych wartości, mających kluczowe znaczenie dla życia codziennego wszystkich obywateli³⁰¹.

Wartości nadają zmianom prawa określony kierunek. Tak więc wzrost znaczenia i coraz powszechniej artykułowana potrzeba skutecznej ochrony tych usług, znalazła swój wyraz we wprowadzeniu *Traktatem z Amsterdamu* usług w ogólnym interesie gospodarczym do katalogu wspólnych wartości UE³⁰². Sam traktat modyfikował również dotychczasowe cele Wspólnoty³⁰³, kontynuując wcześniejszy kierunek próby stworzenia przeciwwagi dla dotychczas priorytetowych celów gospodarczych i wzmocnienia pozycji obywateli, odbiorców lub konsumentów.

II pakiet liberalizacyjny – przymuszanie³⁰⁴ do konkurencji?

Z punktu widzenia dynamiki zmian, pierwszy pakiet liberalizacyjny stanowił tylko preludium do późniejszych głębokich przekształceń w sektorze energetycznym. Natomiast przyjęty w 2000 r. zbiór regulacji prawnych znany pod wspólną nazwą *Strategia Lizbońska*³⁰⁵ stanowił odpowiedź UE na globalne wyzwania, związane przede wszystkim z poprawą konkurencyjności i dynamiki rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Co istotne, do celów gospodarczych dodano także zwiększenie spójności społecznej. Jak słusznie podkreśla wielu komentatorów, problem ze strategią od początku polegał na braku konsensusu między państwami członkowskimi, co do środków jej realizacji. Strategia była więc z góry skazana na niepowodzenie. Tym niemniej zapoczątkowane I pakietem liberalizacyjnym zmiany w zakresie podejścia do sektora i jego roli, postępowały. Decydując się na zmianę priorytetów (celów), reorientując gospodarkę na wspólny rynek i konkurencję, UE stanęła przed trudnym zadaniem, zważywszy na to, iż znacząca większość państw członkowskich traktowała energetykę jako obszar wyłączony spod kompetencji UE. W początkowej fazie przekształceń, państwa członkowskie nie miały

²⁹⁷Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 725 z 20.11.2007 r. w sprawie dokumentu uzupełniającego do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie {COM(2007) 724 wersja ostateczna} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516}, OJ C 55, 28.2.2008, s. 3 – 4.

²⁹⁸Zakładając, że realizacja wymienionych wartości ma na celu *de facto* ochronę wartości naczelnej jaką jest godność ludzka, to w takiej sytuacji usługa powszechna jako środek służący do jej ochrony również zasługuje na ochronę. Przy takich założeniach dyskryminacja w dostępie do usługi powszechnej jest naruszeniem zarówno wsobnej godności każdego człowieka, jak i szeregu zasad konstytucyjnych krajów członkowskich (np. zasady równości) oraz innych zasad traktatowych.

²⁹⁹M. Krakala – Zielińska, *Znaczenie usługi powszechnej...*, op. cit., s. 364.

³⁰⁰Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2004) 374 z 12.5.2004 r. Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 10.4.2014), s. 5.

³⁰¹Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 725 z 20.11.2007 r. w sprawie dokumentu uzupełniającego do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie {COM(2007) 724 wersja ostateczna} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516}, OJ C 55, 28.2.2008, s. 3 – 4.

³⁰²Art.14 TFUE (dawny art. 16 TWE). Zob. E. Kosiński, *Usługi w ogólnym interesie...*, op. cit., s. 139.

³⁰³Do których należało m.in. popieranie postępu gospodarczego i społecznego oraz wysokiego poziomu zatrudnienia i doprowadzenie do zrównoważonego i trwałego rozwoju, zwłaszcza poprzez utworzenie przestrzeni bez granic wewnętrznych, umocnienie gospodarczej i społecznej spójności oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, obejmującej docelowo jedną walutę.

³⁰⁴Na gruncie niniejszej pracy używany jest termin przymuszanie. Jednak zdaniem części komentatorów bardziej adekwatnym zwrotem (mniej emocjonalnie nacechowanym) wydaje się pojęcie realne wpływanie.

³⁰⁵To inaczej plan rozwoju przyjęty dla Unii Europejskiej przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie w 2000 r.

więc interesu w pozbywaniu się kontroli nad sektorem energetycznym. Stąd też przez wielu autorów, proces wprowadzania konkurencji w sektorze, bywa trafnie określany w kategorii przymuszania do konkurencji³⁰⁶. Kiedy jednak udało się pokonać opór państw i osiągnięto już pewien stopień zaawansowania procesów liberalizacyjnych, ujawniły się problemy, związane z bezpieczeństwem dostaw oraz ochroną odbiorców końcowych. Po ingerencji prawodawcy europejskiego, mającej na celu wprowadzenie konkurencyjnego wspólnego rynku, konieczna okazała się więc ingerencja ze względu na ochronę wartości, których sam konkurencyjny wspólny rynek nie był w stanie zapewnić. W ten sposób można najprościej opisać genezę II pakietu (*Dyrektywy 2003/54/WE* oraz *Dyrektywy 2003/55/WE*), który znacząco poszerzył zakres ingerencji UE. Z wcześniejszych doświadczeń twórców II pakietu wynikało, iż realizacja celów/wartości związanych z konkurencyjnym wspólnym rynkiem, wymagać będzie bardziej restrykcyjnego podejścia do TPA oraz obowiązku wydzielenia organizacyjnego operatorów systemów (przesyłowego i dystrybucyjnego), wraz z określeniem kryteriów ich niezależności. Wymiar prokonsumencki widać natomiast w związku z wprowadzeniem instytucji *supplier of last resort*, obowiązku ochrony odbiorców wrażliwych oraz swobodnego wyboru sprzedawcy. Ze względu na obserwowane nieprawidłowości w funkcjonowaniu sektorów państw członkowskich, ponownie podkreślono także konieczność powołania krajowych regulatorów. Sektorowe podejście UE do gospodarki europejskiej, pogłębiane kolejnymi pakietami liberalizacyjnymi, spowodowało także, iż poza głównymi celami, powstały także cele sektorowe.

Motywy stworzenia dyrektyw II pakietu wyraźnie wskazują, że wspólny rynek (rynek wewnętrzny) oraz przyspieszenie procesów liberalizacyjnych pozostaje w centrum zainteresowania ustawodawcy europejskiego (patrz motywy 1, 3 i 4 *Dyrektywy 2003/54/WE*). W wyniku dotychczasowych doświadczeń związanych m.in. z funkcjonowaniem sektora i nieudanym I pakietem liberalizacyjnym, KE dostrzegła problemy, których wprowadzenie wspólnego rynku i osiągnięcie spodziewanych korzyści (m.in. zwiększenie wydajności oraz spadek cen) nie rozwiąże. Co istotne, jako jeden z głównych problemów wskazano konieczność zapewnienia ochrony praw słabych (*vulnerable*) odbiorców. Ogólnym rysem dyrektywy II pakietu stało się więc (oprócz tradycyjnego celu, tj. zapewnienia konkurencji w sektorze), skierowanie większej uwagi na realizację zasady zrównoważonego rozwoju, bezpieczeństwa dostaw oraz ochronę konsumentów (tzw. cele społeczne)³⁰⁷.

Ten i inne przykłady świadczą o tym, iż dyrektywy II pakietu można w określonym kontekście traktować jako deklarację aksjologiczną ustawodawcy unijnego w zakresie sektora, która to deklaracja znalazła potwierdzenie także w kolejnych dokumentach. Przykładowo można tu wskazać *COM(2007) 725*³⁰⁸, gdzie po raz kolejny potwierdzono nowe cele, jakie ma spełniać wspólny rynek. Widać w nim także wyraźne zorientowanie na poprawę sytuacji konsumentów (w tym konsumentów w sektorze energetycznym) poprzez konieczność lepszego reagowania na oczekiwania i obawy obywateli. Zdaniem KE, kształtując relacje w sektorze należy zwracać większą uwagę na postulaty niższych cen, dobrej jakości, różnorodności, przystępności cenowej i bezpieczeństwa towarów i usług. Do tego mocno zaakcentowano, iż wspólny rynek wewnętrzny musi mieć silny wymiar społeczny oraz środowiskowy, umożliwiający wszystkim obywatelom skorzystanie z dobrodziejstw, jakie niesie ze sobą. W kontekście powyższych uwag, jasnym staje się więc, że w nowym znaczeniu, rynek wewnętrzny przestał być

³⁰⁶Tego pojęcia używa G. Stigler mówiąc o *prawie do przymuszania* (*power to coerce*). G.J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation* [w:] *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Santa Monica 1971 t. 2, Nr 1, s. 3 – 21.

³⁰⁷M. Swora, Z. Muras, *Przed komentarzem...*, op. cit., s. 55.

³⁰⁸Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 725 z 20.11.2007 r. w sprawie dokumentu uzupełniającego do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie {COM(2007) 724 wersja ostateczna} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516}, OJ C 55, 28.2.2008.

definiowany tylko przez pryzmat konkurencji. Stał się także (a może przede wszystkim), przestrzenią, na której prócz dużych podmiotów rynkowych swoje miejsce mogą znaleźć także odbiorcy, dla których rynek jest miejscem realizacji podstawowych potrzeb, a więc także w zakresie powszechnej dostępności energii elektrycznej. Redefinicja celów rynku wewnętrznego, obserwowana z perspektywy obecności pierwiastka publicznego w sektorze jest także wyrazem poszukiwania rozwiązań gwarantujących realizację usług powszechnych. Warstwa celowościowa jest przecież podstawą do tworzenia rozwiązań prawnych, które w warunkach zliberalizowanego sektora zagwarantują odbiorcom pakiet usług o minimalnym standardzie jakościowym i w przystępnej cenie. Odchodząc więc od prostej zależności, pomiędzy wspólnym rynkiem i konkurencyjnością, położono nacisk na fakt, iż wspólny rynek musi przynosić także lepsze efekty i konkretne korzyści dla konsumentów. Powinien tym samym stać się odpowiedzią na ich oczekiwania, szczególnie w obszarze związanym z codziennym życiem (a więc m.in. z zapotrzebowaniem na energię i gaz). Jak już wcześniej wspomniano, deklaracje nie gwarantują efektów. W komunikacie potwierdzono również, iż wartości wyrażone w traktatach oraz we wspólnym dorobku prawnym UE, w dziedzinie polityki społecznej tworzą podstawę zobowiązań do podjęcia aktywnych działań przez UE. Najważniejsze zobowiązanie podjęte w tym dokumencie dotyczy jednak wskazania, iż UE winna się skupić na obszarach, w których ma to największe znaczenie, podejmując działania wszędzie tam gdzie rynki nie przynoszą efektów i tam, gdzie będzie to miało najbardziej znaczące skutki. Co znamienne, w kontekście niniejszej pracy, jako przykład wskazano starania o poprawę funkcjonowania rynku energii i gazu. Stworzono więc uzasadnienie do podjęcia aktywnych działań ze strony UE, w zakresie wpływania na podmioty sektora energetycznego w przypadku zaistnienia stanu nierealizowania celów UE w warunkach wolnorynkowych.

Odwołując się do zawodności i niedoskonałości mechanizmów rynkowych, UE potwierdziła więc po raz kolejny konieczność podjęcia ingerencji w obszarach, gdzie wolny rynek nie jest w stanie zapewnić i zabezpieczyć realizacji wartości stanowiących podstawę aksjologiczną UE. Ingerencja jest więc nierozdzielnie powiązana z realizacją celów publicznych, a identyfikacja nowych obszarów ingerencji wiąże się z szeregiem pytań o jej zakres, cele i narzędzia. Zaprezentowane przykłady zdają się więc potwierdzać tezę, że konsekwencją zarysowującej się dychotomii celów oraz konieczności korekty celów określanych jako rynkowe z uwagi na realizację celów prospołecznych, było zwiększenie zakresu ingerencji oraz zmiana instrumentarium za pomocą którego UE zamierzała realizować cele sektorowe.

Ubóstwo (energetyczne) problemem sektora sieciowego

Dokonująca się zmiana była widoczna jednak nie tylko w prawodawstwie sektorowym. W analizowanym okresie UE bardzo wyraźnie wzmocniła cele zorientowane na odbiorców, intensyfikując działania w obszarze usług publicznych (w tym usług powszechnych) traktowanych, jako prawo każdego odbiorcy do dostępu do dobra, jakim jest energia. Do tej pory – mówiąc o społecznym wymiarze sektora – odwoływano się do niego w sposób bardzo ogólny, co można usprawiedliwić specyfiką dokumentów, w których pojawiały się te odwołania. Sektor potrzebował jednak dopasowanego do jego specyfiki dokumentu, który poprzez powiązanie działań prawnych i faktycznych państw członkowskich oraz UE wskazałby drogę do osiągnięcia takiego kształtu sektora energetycznego, który w sposób najbardziej optymalny realizowałby cele społeczno – gospodarcze. Powyższe jest o tyle istotne, że odwołując się do definicji A. Walaszek – Pyziół, wyczerpuje desygnaty

pojęcia polityki energetycznej³⁰⁹. Tak też wygląda geneza *COM(2007) 1* z 10.1.2007 r. (Europejska Polityka Energetyczna)³¹⁰, wskazującego nie tylko na niezbędność zagwarantowania usług publicznych, ale kładącego duży nacisk na społeczny wymiar sektora, w postaci wprowadzenia w obszar zainteresowania UE ubóstwa energetycznego i kontynuowania prac nad modelem ochrony odbiorców wrażliwych. Społeczny wymiar zyskał więc nowe pojęcia z nim związane. Chociaż do tej pory wymiar społeczny rozumiano w kategorii zapewnienia dostępu do usług powszechnych (ciągłości dostępu do usług określonej jakości, po akceptowalnych cenach), to teraz powiązano go także z walką z ubóstwem energetycznym i wrażliwością energetyczną gospodarstw domowych. Wspomniane zjawiska (ubóstwo i wrażliwość energetyczna) nie są jednak zjawiskami znaczeniowo odrębnymi od instytucji usług powszechnych w sektorze. Wraz z postępem procesów liberalizacyjnych oraz ewolucją postrzegania standardów godnego życia w XXI w., powszechność usług została bowiem rozciągnięta także na te grupy odbiorców, które w najgłębszym stopniu byłyby dotknięte problemem niedoboru energii oraz ciepła. Wrażliwość oraz ubóstwo energetyczne są więc pojęciami związanymi z usługą powszechną, w tym sensie, że powszechność świadczenia tego typu usług wiąże się z koniecznością zapewnienia ich także tym odbiorcom, których z różnych względów nie stać na ponoszenie ich kosztów. Pojęcie usług powszechnych to zatem nie tylko rdzeń w postaci jakości, ciągłości oraz akceptowalnych cen, ale także powszechność w zakresie zapewnienia ich tym odbiorcom, którzy pomimo społecznie akceptowalnych cen bez dodatkowej pomocy ze strony państwa (jego organów) nie mieliby zapewnionego odpowiedniego dostępu do tych usług. Powszechność jest więc kategorią zmienną, która wymaga ciągłej redefinicji składających się na nią publicznoprawnych obowiązków. Tylko tak można bowiem zabezpieczyć w sposób jak najbardziej pełny interesy odbiorców w gospodarstwach domowych.

O rosnącym znaczeniu problematyki odbiorców wrażliwych i ubóstwa energetycznego w tym okresie, świadczy także powołanie w 2007 r. współfinansowanego przez KE odrębnego projektu European Fuel Poverty and Energy Efficiency Project (EPEE), do którego zadań należy m.in. analizowanie i monitorowanie sytuacji odbiorców wrażliwych oraz ubóstwa energetycznego w państwach członkowskich, identyfikowanie przyczyn na nie wpływających, wypracowanie najlepszych praktyk, tworzenie rekomendacji oraz testowanie narzędzi, dzięki którym te problemy zostaną w przyszłości rozwiązane. Widać więc wyraźnie wzrost zainteresowania tą tematyką na szczeblu unijnym w powiązaniu z poszukiwaniem skutecznych rozwiązań opartych o rzetelną diagnozę przyczyn.

Rozwiązywanie problemów w sektorze rzadko wiąże się ze stosowaniem rozwiązań jednego, określonego typu. Społeczny wymiar dyrektyw sektorowych i powstanie koncepcji usług powszechnych oraz związanych z nimi obowiązków realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne nie był jedyną inicjatywą organów unijnych. Na ten okres przypada również propozycja w zakresie stworzenia *Europejskiej Karty Praw Odbiorców Energii*³¹¹. *Ratio* dla jej powstania poszukiwano w stwierdzeniu, że energia ma ogromne znaczenie dla zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej, stabilności ekonomicznej oraz zrównoważonego rozwoju, a jednostka pozbawiona do niej dostępu zostaje niejako wykluczona ze społeczeństwa i nie uczestniczy w pełni w życiu społecznym oraz gospodarczym. Powodem rozpoczęcia prac nad dokumentem był także fakt, że na tym etapie rozwoju rynku w sektorze, prawa odbiorców były nie tylko niewłaściwie chronione przez państwa członkowskie,

³⁰⁹A. Walaszek – Pyziół, *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne (podmioty, instrumenty)* [w:] B. Adamiak, J. Boć, M. Mamiec, K. Nowacki (red.), *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999, s. 411.

³¹⁰Komunikat Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego COM(2007) 1 z 10.1.2007 r. w sprawie Europejskiej Polityki Energetycznej, OJ C 138, 22.6.2007.

³¹¹Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 386 z 5.7.2007 r. W kierunku Europejskiej karty praw odbiorców energii, OJ C 191, 17.8.2007.

ale także wymagały dodatkowego wsparcia ze strony organów publicznych. Zagwarantowanie praw odbiorców wymaga bowiem czegoś więcej niż tylko wprowadzenia mechanizmów rynkowych do zmonopolizowanego sektora. W pierwotnym kształcie, *Europejska Karta Praw Odbiorców Energii* prezentowała więc artykułowaną już wcześniej koncepcję dostępu do energii, jako środka do realizacji innych celów, dzięki którym możliwy jest pełny rozwój obywateli UE.

Cele sektorowe początkiem odrębności aksjologicznej?

Podsumowaniem inicjatyw z tego okresu był natomiast *Traktat z Lizbony*³¹², po raz pierwszy poświęcający energetyce odrębny tytuł. Traktatowe wyodrębnienie zagadnień sektorowych dało szansę na sformułowanie w prawie pierwotnym nie tylko celów ogólnounijnych, ale również celów sektorowych, tj. zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. Rolę sektora opisano więc w odniesieniu do ustanowienia rynku wewnętrznego, poprawy efektywności oraz ochrony środowiska. I choć pominięto je w art. 194 *TFUE*, to cele prospołeczne znalazły również swój wyraz w traktacie, szczególnie w aspekcie usług świadczonych w interesie ogólnym, traktowanych jako część wspólnych wartości UE. Analizując szerzej traktat reformujący odnajdujemy w nim kontynuację zmian w zakresie priorytetów, które można podzielić na ideologiczne (w tym cele społeczne) oraz prorynkowe (albo szerzej – gospodarcze). Jako wyraz tych pierwszych można wskazać katalog wartości wprowadzony w obecnym art. 2 *TUE*³¹³, w szczególności zaś umiejscowienie godności w centrum wszystkich celów oraz zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz wspieranie sprawiedliwości i ochrony socjalnej z art. 3 *TUE*. Druga kategoria to przykładowo art. 3 ust. 2 *TUE*, mówiący o rynku wewnętrznym. Mówiąc o rynku wewnętrznym konieczne jest jednak odwołanie się do innych wyznaczników tego pojęcia, w tym zaś przypadku trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Gdyby przyjąć dychotomiczny podział celów, na ideologiczne i gospodarcze, trudno byłoby przyporządkować unijną koncepcję wspólnego rynku w interpretacji traktatu reformującego do któregośkolwiek z nich. Koncepcja celów/wartości nie wymaga jednak posługiwania się dychotomicznymi podziałami. Ewoluuujący wspólny rynek zyskał więc traktatowo wymiar społeczny, nie przestając być jednocześnie wyrazem podstawowego celu ekonomicznego – gospodarczego UE.

W tym okresie społeczny wymiar celów UE znalazł także wyraz w nadaniu mocy prawnej *KPP*³¹⁴. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż wartości wskazane w karcie (m.in. godność ludzka, wolność, równość i solidarność) są powtórzeniem zasad wskazanych w prawie pierwotnym UE, należy ją traktować raczej w kategorii aksjologicznego manifestu, podsumowującego pewien etap rozwoju celów UE, aniżeli przełomowego dokumentu, wprowadzającego nową jakość w obszar prawa europejskiego. Zebranie celów w jednym dokumencie wzmocniło natomiast aksjologiczną podstawę UE, jako organizacji opartej na wspólnych wartościach, funkcjonującej także po to, aby je wzmacniać oraz chronić, a przez to czynić bardziej widocznymi.

³¹²Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, OJ C 306, 17.12.2007, s. 1 – 271.

³¹³Zgodnie z którym, UE opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

³¹⁴Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, OJ C 326, 26.10.2012, s. 391 – 407.

Ostatnim reprezentatywnym dokumentem, wpisującym się w filozofię tego okresu jest *COM(2008) 412* (Odnowiona Agenda Społeczna), będący wyrazem dążenia do odnowienia i ożywienia społecznego wymiaru Europy. KE traktuje w nim społeczny wymiar (rozumiany jako stworzenie odpowiednich warunków dla obywateli, tak by mogli realizować swój potencjał, równocześnie pomagając tym, którzy tego nie potrafią), jako emanację wspólnych wartości, związanych w sposób nierozzerwalny z poczuciem tożsamości europejskiej. Tak rozumiany wymiar społeczny jest podstawą dla procesów integracyjnych, tworzących UE.

Ochrona odbiorców ważnym elementem konkurencyjnego rynku energii

Zapoczątkowane w 2007 r. prace nad III pakietem zbiegły się w czasie z początkami ogólnoswiatowego kryzysu finansowego oraz z postępującymi zmianami globalizacyjnymi, określanymi przez KE, jako główna siła kształtująca rzeczywistość naszych czasów³¹⁵. W konsekwencji, wszystkie wspomniane wydarzenia wywarły wpływ zarówno na cele, jak i narzędzia ingerencji, wprowadzone w ostatnim pakiecie liberalizacyjnym. Tradycyjnie już, głównym celem był wewnętrzny konkurencyjny rynek energii. Rynek był jednak wspierany przez szereg założeń, zorientowanych na wzmocnienie pozycji konsumentów. Analizując uzasadnienie pakietu znajdujemy w nim jednak te same powody, które skłoniły prawodawcę europejskiego do stworzenia dwóch poprzednich pakietów. Rozwiązania te stanowią więc kontynuację nakierowanej na ochronę odbiorców (w szczególności odbiorców słabych) ingerencji w wolny i coraz bardziej konkurencyjny rynek energii w sektorze.

Patrząc na trzy pakiety liberalizacyjne przez pryzmat stopniowo rozwijanej koncepcji odbiorców wrażliwych, można dostrzec, że problematykę tę nieodmiennie wiązano z koniecznością realizacji przez przedsiębiorstwa sektora (podmioty prywatne) usług powszechnych (sprywatyzowanych zadań publicznych), co w dalszej perspektywie można uznać za sposób osiągnięcia szerszego celu, jakim jest realizacja przez państwo (administrację publiczną/gospodarczą) interesu publicznego w tym obszarze gospodarki³¹⁶.

Okres po 2009 r. to dla UE także czas dalszej intensyfikacji prac nad koncepcją odbiorców wrażliwych i identyfikacją ubóstwa energetycznego, trafnie scharakteryzowanych przez T. Długosza, jako nośniki realizacji celów socjalnych³¹⁷. Tak więc, ze względu na wynikające m.in. z aksjologii traktatów, gwarancyjne zobowiązania wobec obywateli, UE równolegle zwiększyła także swoje zaangażowanie w promowanie usług publicznych, jako elementu tożsamości UE. O rosnącym znaczeniu tych usług świadczy również wydany w tym okresie wyrok w sprawie *Federutility* i inni przeciwko Urzędowi ds. Energii Elektrycznej i Gazu³¹⁸, w którym TS analizując art. 3 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1 *Dyrektywy 2003/55/WE* wskazał, iż zasady wspólnego rynku wewnętrznego gazu ziemnego nie stoją na przeszkodzie interwencji państw członkowskich (w formie kształtowania poziomu cen dostaw gazu ziemnego) pod warunkiem, iż interwencja ta służy realizacji ogólnego interesu gospodarczego, polegającego na utrzymaniu cen dostawy gazu ziemnego do odbiorców końcowych na rozsądnym poziomie³¹⁹. W praktyce wyrok ten umocnił legitymację państw członkowskich do ingerowania w sektor

³¹⁵Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów *COM(2008) 412 z 2.7.2008 r. w sprawie odnowionej agendy społecznej: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku*, OJ C 182, 4.8.2009.

³¹⁶W podobnym kierunku interpretacji pakietów liberalizacyjnych idzie M. Będkowski – Koziół. Z tą jednak różnicą, że sytuuje wsparcie odbiorców wrażliwych w połączeniu ze świadczeniem usług powszechnych nie w szeroko rozumianym interesie publicznym, ale w ogólnym interesie gospodarczym. Zob. M. Będkowski – Koziół, *Kilka uwag o europeizacji...*, op. cit., s. 66.

³¹⁷T. Długosz, *Ochrona odbiorcy wrażliwego...*, op. cit., s. 64.

³¹⁸Wyrok TS z 20.4.2010 r., C 265/08 sprawa *Federutility* i inni przeciwko *Autorità per l'energia elettrica e il gas*, ECR 2010, s. I – 0337.

³¹⁹Po dacie 1.7. 2007 r. (otwarcia rynku gazu zgodnie z dyrektywami II pakietu liberalizacyjnego) prawo do swobodnego ustalenia cen zostało ograniczone do zakresu, w jakim jest to niezbędne do osiągnięcia celu leżącego w ogólnym interesie gospodarczym. Ponadto interwencja taka powinna być jasno określona, przejrzysta, pozbawiona cech dyskryminacji, weryfikowalna oraz zapewniająca unijnym przedsiębiorcom

(nie tylko w zakresie rynku gazu), w celu realizacji ważnych celów, określonych jako cele, leżące w ogólnym interesie gospodarczym. Aksjologia (w formie definiowanych przez państwa członkowskie celów leżących w ogólnym interesie gospodarczym) stała się więc podstawą legitymującą interwencję w wolnorynkowe procesy zachodzące w sektorze.

Z punktu widzenia aksjologii i celów stojących za interwencją w sektor, znaczący jest także wspomniany już wcześniej COM(2010) 758 w sprawie europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym – europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej. Prawodawca unijny wyraźnie wskazuje w nim, iż walka z wykluczeniem społecznym, promowanie sprawiedliwości społecznej oraz praw podstawowych od dawna stanowią główne cele UE, która powstała w oparciu o takie wartości jak poszanowanie ludzkiej godności i solidarność. Z drugiej zaś strony ubóstwo zawsze oznacza mniejsze możliwości oraz zmarnowany potencjał. Należy więc podjąć działania, aby gospodarstwa domowe w państwach członkowskich nie były pozbawione podstawowych artykułów (usług) pierwszej potrzeby takich jak m.in. dostęp do energii elektrycznej. Jego zapewnienie jest więc związane z realizacją celów (zadań) publicznych, których konkretyzacja wymaga udziału podmiotów prywatnych, które choć urzeczywistniają te zadania, w granicach własnego interesu gospodarczego, to ich działania są regulowane przez państwo w ramach nadzoru gwarancyjnego. Pada tam także kluczowe dla niniejszej pracy zdanie, iż (...) *dostęp do tych usług i zapewnienie ich przystępności stały się podstawową koniecznością w naszych rozwiniętych społeczeństwach. Uwypukla to istotność włączenia celów społecznych w główny nurt wielu polityk sektorowych, oraz polityki w zakresie rynku wewnętrznego i konsumentów*³²⁰. Tak więc europejska polityka energetyczna powinna nie tylko przyczyniać się do zaspokajania potrzeb konsumentów, ale – w razie potrzeby – reagować także na zagrożenie ubóstwem energetycznym. Kryterium efektywności społecznej (zdolności do zapewnienia dobrobytu społecznego) stało się więc narzędziem oceny efektywności funkcjonowania całego sektora energetycznego.

Cele ingerencji według KE

Prezentowana wyżej tendencja legislacyjna znajduje także oparcie w kolejnych dokumentach. Oceny celów ingerencji w sektor podjęła się także KE w komunikacie C(2013) 7243 z 5.11.2013 r.³²¹. Podobnie jak w wielu poprzednich dokumentach, także w tym po raz kolejny jako główny cel wskazano zapewnienie Europie rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Zaznaczono jednak wyraźnie, że nie jest on celem samym w sobie. W tym znaczeniu jest on środkiem do osiągnięcia innych celów polityki europejskiej, w odniesieniu do energetyki, tj. bezpieczeństwa dostaw i ich konkurencyjności cenowej, celów w zakresie OZE, celów klimatycznych oraz znacznego wzrostu efektywności energetycznej w całej gospodarce. Tak formułowane przesłanie wpisuje się także w powszechne na tym etapie rozwoju rynku w sektorze przekonanie, iż aby osiągnąć wspomniane cele, nieunikniony jest pewien stopień interwencji publicznej na rynkach energii elektrycznej. W tym znaczeniu, interwencja publiczna państwa (organów administracji publicznej) jest nieodzowna w celu zapewnienia nie tylko równych szans, przezwyciężenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu konkurencyjnego rynku, ale także wspierania wdrażania nowych technologii (innowacyjność) oraz wspomagania rynku, aby dostarczał odpowiednich

gazowniczym równy dostęp do odbiorców krajowych. Zob. Wyrok TS z 20.4.2010 r., C 265/08 sprawa Federutility i inni przeciwko Autorità per l'energia elettrica e il gas, ECR 2010, s. I – 0337.

³²⁰Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2010) 758 z 16.12.2010 r. Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej, OJ C 94, 26.3.2011, s. 12 – 13.

³²¹Komunikat Komisji Europejskiej C(2013) 7243 z 5.11.2013 r. Realizacja rynku wewnętrznego energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej [online]. Dostępny: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 24.3.2015), s. 1 i nast.

sygnałów inwestycyjnych. Interwencja publiczna powinna więc dotyczyć przede wszystkim usuwania nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, czego przykładem są m.in. obowiązki w zakresie świadczenia usług powszechnych w sektorze energii. W trakcie rozwoju rynku wewnętrznego energii elektrycznej pojawiły się bowiem określone problemy, które mogą ją uzasadniać³²². Komunikat ten jest także ważny z tego względu, że poddaje pod dyskusję kierunki zmian, które zdaniem KE powinny definiować dalszy rozwój interwencji publicznej, która to interwencja wymaga nie tylko zidentyfikowania problemu (przykładowo problemu wrażliwości energetycznej), ale także właściwego przygotowania instrumentów i jej zgodności z zasadą proporcjonalności. Państwa członkowskie winny więc planować interwencję z uwzględnieniem wszystkich celów polityki energetycznej oraz możliwości i warunków oferowania przez rynek wewnętrzny energii elektrycznej. Natomiast co do celów prospołecznych w sektorze, KE podkreśliła, że ingerencja będzie miała na celu przede wszystkim zmianę zachowań odbiorców końcowych w kierunku bardziej energooszczędnego i efektywnego zużycia. Dzięki temu działania odbiorców w zakresie DSR (*demand side response*) mogą w przyszłości pełnić kluczową rolę w skutecznym dopasowywaniu podaży do popytu. KE powtórzyła także za wcześniejszymi dokumentami, że interwencja publiczna powinna być stopniowo wycofywana ze względu na powodowane przez nią zakłócenia konkurencji. Tym niemniej ingerencja, powodowana zobowiązaniami wobec konsumentów, jako szczególny rodzaj ingerencji w wolny rynek w sektorze, powinna być stabilna i długofalowa, a także przewidywalna oraz w przypadku nałożenia na przedsiębiorstwa sektora związanych z nią obowiązków użyteczności publicznej, powinna być także konieczna i mieć charakter przejściowy. Ponadto, powinna być poprzedzona przeprowadzeniem obiektywnej, opartej na faktach i kompleksowej ocenie sytuacji, w zakresie wystarczalności mocy wytwórczych na tym rynku.

Ewolucję podejścia do ingerencji w sektor potwierdzają także kolejne dokumenty, tj. *COM(2015) 80* z 25.2.2015 r. Co znamienne, KE już w pierwszym zdaniu tego dokumentu podkreśliła, że celem planowanej unii energetycznej, której podstawą jest ambitna polityka w dziedzinie klimatu, jest zapewnienie odbiorcom w gospodarstwach domowych, bezpiecznej, bardziej zrównoważonej oraz konkurencyjnej energii po akceptowalnych cenach. I choć cele gospodarcze dominują na liście zadań do realizacji (stworzenie unii energetycznej w ramach zrównoważonej, niskoemisyjnej, przyjaznej dla klimatu i trwałej gospodarki, jak również stworzenie silnych, innowacyjnych i konkurencyjnych przedsiębiorstw europejskich), to jednak najważniejszy w tym wszystkim jest obywatel (konsument, odbiorca w gospodarstwie domowym) i korzyści płynące dla niego ze społecznie sfunkcjonalizowanego rynku energii w sektorze za pomocą zagwarantowania dostępu do usług powszechnych (bezpiecznej, zrównoważonej oraz konkurencyjnej energii po przystępnych cenach)³²³. KE potwierdziła więc po raz kolejny, że stosowanie (choć nie wprost) pojęcia usług powszechnych, jest pasem transmisyjnym, za pomocą którego świadczenie usług publicznych stało się obowiązkiem nałożonym także na podmioty prywatne (przedsiębiorstwa sektora).

Doświadczenia regulacyjne w sektorze wskazują jednak, że prócz ambitnych celów, konieczne są także konkrety. Cele wymagają bowiem strategii ich realizacji w praktyce. W *COM(2015) 80* pojawiły się więc odwołania do systemów wsparcia odbiorców wrażliwych, występujące jako korelat stopniowego odchodzenia przez państwa członkowskie od taryfowania cen, a w konsekwencji uwolnienia cen energii dla gospodarstw domowych. Ingerencja w postaci taryf ma więc w przyszłości

³²²Komunikat Komisji Europejskiej C(2013) 7243 z 5.11.2013 r. Realizacja rynku wewnętrznego energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej [online]. Dostępny: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 24.3.2015), s. 1 i nast.

³²³Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego COM(2015) 80 z 25.2.2015 r. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 18.3.2015).

zostać zastąpiona ingerencją dotyczącą grup najbardziej zagrożonych wykluczeniem energetycznym. Jednak ze względu na fakt, że koszty ingerencji zostaną rozłożone przede wszystkim na innych odbiorców, KE zaleciła państwom członkowskim kontrolę nad systemami pomocy, tak aby systemy oparte na zabezpieczeniu społecznym były nie tylko właściwie zorientowane, ale i stosunkowo tanie.

Ostateczne potwierdzenie znaczenia celów prospołecznych jako podstawy do ingerencji państw członkowskich w sektor znalazło się w tzw. pakiecie zimowym, w którym kolejny raz podkreślono, że celem jest nie tyle stworzenie określonego modelu rynku energii w UE, ale przede wszystkim wprowadzenie konsumenta jako centralnego obiektu zainteresowania na tym rynku. Ingerencja została więc wyraźnie sprofilowana na określoną grupę odbiorców, przy jednoczesnym wskazaniu głównych problemów (ubóstwo energetyczne) wraz z zakresem oczekiwań z nią związanych. Legislacja z tego okresu zdaje się więc w pełni potwierdzać tezę, o względnej stabilizacji postrzegania celów społecznych w kontekście zobowiązań sektora energetycznego. Od tego momentu podstawa aksjologiczna pozostaje już więc w dużej mierze niezmienna i jako taka jest brana pod uwagę w procesie wykładni nie tylko prawa europejskiego, ale także prawa krajowego. Ich realizacja będzie więc przyświecać kolejnym prawnym regulacjom, tworzącym ramy sektora energetycznego.

Przywołane w tej części przykłady, dotyczące zmian w podstawie aksjologicznej, w odniesieniu do sektora potwierdzają także tezę o ingerencji państwa w sektor, jako funkcji aksjologii (ingerencji jako funkcji aksjologii). Ocena prospołecznej ingerencji państwa w sektor energetyczny pod kątem zależności między stopniem ingerencji a jej aksjologicznym uzasadnieniem w kontekście uniwersalizacji usług powszechnych energii elektrycznej wskazuje bowiem na silną korelację ingerencji publicznej z aksjologią prospołeczną. Jest to efektem tego, że w warunkach wolnorynkowych realizacja wartości/celów spoza grupy określanej jako prokonkurencyjne, wymaga użycia innych środków prawnych. Skoro publicznoprawny charakter ingerencji jest związany z wagą dóbr podlegających ochronie, to w kontekście analizowanych zjawisk, realizacja określonej prospołecznej aksjologii, jest okolicznością uzasadniającą wkraczanie państwa w szeroko rozumiane stosunki gospodarcze.

W ramach podstawy aksjologicznej UE, cele sektorowe w zakresie energii i gazu są blisko związane z celami klimatycznymi³²⁴. Zmiany priorytetów sektora dotyczą więc także celów klimatycznych, co ma znaczący wpływ na realizację pozostałych celów³²⁵. Widać to wyraźnie we wspomnianym już wcześniej *COM(2015) 80*, który łączy powstanie stabilnej unii energetycznej z polityką w dziedzinie klimatu. Analizując ogólne relacje między tymi grupami celów można więc zauważyć potencjalne problemy. Cele klimatyczne ogniskują się przede wszystkim w tzw. pakiecie klimatycznym³²⁶ przyjętym przez RUE i PE w grudniu 2008 r. oraz w późniejszych ustaleniach szczytu

³²⁴J. Buzek opisując tę relację wskazał, że to ochrona klimatu zarządza energią, zaznaczając jednocześnie, że taki układ musi się zmienić. J. Buzek, *Ochrona klimatu musi być podporządkowana gospodarczym celom UE* [online]. Dostępny: <www.ekonomia.rp.pl> (dostęp: 28.6.2014).

³²⁵Polityka klimatyczna UE jest z wielu względów wyjątkowa. Po pierwsze jest polityką o charakterze globalnym, przez co działania z nią związane (a podejmowane tylko przez małą część zainteresowanych podmiotów, bez udziału Chin i USA) są jeśli nie nieskuteczne to mało efektywne z perspektywy globalnej. Po drugie, jest ona kosztowna, co przy uwzględnieniu spowolnienia gospodarczego państw członkowskich powoduje pogorszenie ich ogólnej kondycji finansowej oraz pogłębia zadłużenie. Nie pozostaje to także bez wpływu na sektor energetyczny i działający w nim przemysł. Po trzecie osiągnięcie celów polityki klimatycznej wymaga zmian w strukturze sektora i zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych, czego warunkiem są bardzo kosztowne inwestycje w infrastrukturę dystrybucyjną i przesyłową.

³²⁶Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23.4.2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, OJ L 140, 5.6.2009, s. 63 – 87; Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE z 23.4.2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, OJ L 140, 5.6.2009, s. 136 – 148; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z 23.4.2009 r. w sprawie składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE 2008/1/WE, OJ L 140, 5.6.2009, s. 114 – 135; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego

w Brukseli w sprawie ram polityki klimatyczno – energetycznej do roku 2030³²⁷. Stosując duże uproszczenie można wskazać, że w początkowym założeniu (cele do 2020 r.) był to przede wszystkim plan 20 – 20 – 20, polegający na ograniczeniu (o 20%) emisji gazów cieplarnianych, wzrost o (20%) efektywności energetycznej, oraz osiągnięcie 20% udziału energii produkowanej z odnawialnych źródeł energii. W perspektywie roku 2030 zmieniono je w ten sposób, że założono redukcję emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40%, w stosunku do poziomów z roku 1990, zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych do 27% oraz poprawę efektywności energetycznej o taką samą wartość procentową. Ambitne podejście do ochrony klimatu uplasowało UE w awangardzie ochrony klimatycznej, z drugiej jednak strony postawiło ją w ogniu dość powszechnej krytyki³²⁸. Zdaniem części komentatorów, takie podejście uzasadniano przede wszystkim przekonaniem, że zmiany związane z przestawieniem gospodarki na gospodarkę niskoemisyjną, pobudzą rozwój gospodarczy, stworzą dodatkowe miejsca pracy oraz przyczynią się do polepszenia ochrony środowiska³²⁹. Przy czym zwraca się także uwagę, iż koszty takiej polityki w odniesieniu do sektora są nadmiernie wysokie, w stosunku do spodziewanych korzyści. W szczególności dotyczy to kosztów nowej infrastruktury, dostosowania starej do nowych wymogów technologicznych oraz przejścia całych gospodarek z poziomu wysokoemisyjnego na niskoemisyjny. Coraz powszechniej mówi się więc o tym, iż taka polityka może stać się przyczyną zwiększenia ubóstwa energetycznego całej UE oraz pogorszenia sytuacji gospodarczej poprzez spadek PKB. Tym samym osiągając skutek odmienny od zamierzonego, czyli ograniczenie konkurencyjności poprzez surową i nieefektywną politykę klimatyczną³³⁰. Takie stanowisko zajął również były komisarz do spraw energii UE G. Oettinger³³¹, ostrzegając przed zwiększeniem kosztów energii w wyniku wprowadzania pakietu klimatycznego, co może doprowadzić do załamania się gospodarki UE i pogłębienia kryzysu. Do wspomnianych wątpliwości, związanych ze skutkami polityki klimatycznej, dochodzi także dość powszechne (zarówno w samej UE, jak i w państwach członkowskich) przekonanie, iż koszty energii będą nadal rosnąć, pogłębiając tym samym ubóstwo energetyczne oraz zwiększając liczbę odbiorców wrażliwych. Być może presja zewnętrzna w postaci założeń polityki klimatycznej oraz prognozowanego wzrostu cen energii będzie pozytywnie wpływać na potwierdzenie dotychczasowego kierunku działań państw członkowskich, w odniesieniu do poszerzania zakresu (uniwersalizacji) usług powszechnych w sektorze energetycznym

1.3. Historyczne i aksjologiczne zmiany w krajowym sektorze energetycznym

Z punktu widzenia genezy regulacji prawnych, omówione wcześniej zjawiska, znajdują kontynuację na gruncie sektorów poszczególnych państw członkowskich. Śledzenie historycznych i aksjologicznych zmian w sektorze służy także ocenie zapewnienia przez państwo odpowiedniego poziomu realizacji swoich zobowiązań (regulacja prospołeczna, której egemplifikacją są m.in. usługi powszechne) wobec odbiorców w sektorze energetycznym. Rodzi się więc pytanie o zakres obowiązków

i Rady 2009/28/WE z 23.4.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, OJ L 140, 5.6.2009, s. 16 – 62.

³²⁷Zob. Konkluzje – Rady Europejskiej w sprawie ram polityki klimatyczno – energetycznej do roku 2030 SN 79/14 z 23.10.2014 r. [online]. Dostępne: <www.consilium.europa.eu> (dostęp: 6.11.2014).

³²⁸Część przedstawicieli przedsiębiorstw sektora wskazuje, że UE potrzebuje głębokiej zmiany paradygmatu powiązanych polityk, klimatycznej i energetycznej, a *dążenie do przywództwa nad globalną polityką klimatyczną powinno zostać zastąpione przez dążenie do osiągnięcia przewag konkurencyjnych*. Postulowane zmiany miałyby na celu ograniczenie prymatu polityki energetycznej w odniesieniu do innych celów polityki gospodarczej. Tym samym ochrona klimatu winna być tylko jednym z wielu potencjalnie równorzędnych celów polityki gospodarczej UE. R. Gardziński, *Amerykańskie łupki coraz bardziej wpływają na sytuację rafinerii w Europie* [online]. Dostępne: <www.ekonomia.rp.pl> (dostęp: 10.11.2013).

³²⁹Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2011) 885/2 z grudnia 2011 r. Mapa drogowa energii 2050 [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 5.1.2014).

³³⁰K. Sobieraj podkreśla także, że wdrażanie gospodarki niskoemisyjnej musi odbywać się przy zapewnieniu zrównoważonego rozwoju oraz z zachowaniem przewidywalności tej polityki i w zaufaniu do prawa. Zob. K. Sobieraj, *Wybrane problemy...*, op. cit., s. 70.

³³¹M.M. Buckens, *Oettinger calls for...*, op. cit.

państwa, w świetle realizowania przez nie funkcji regulacji. W tym sensie podrozdział ten dotyczy aksjologicznie motywowanej ingerencji w sektor energetyczny, czego wyrazem jest wzrost znaczenia usług powszechnych, których najpełniejszą emanacją jest stworzenie systemu wsparcia dla odbiorców wrażliwych społecznie na gruncie *PrEn*.

1.3.1. Zmiany instytucjonalne

Omówione wcześniej zmiany i procesy, zachodzące na poziomie europejskim, wywarły także znaczący wpływ na rozwój polskiego sektora energetycznego, a co za tym idzie prawa gospodarczego publicznego, regulującego ten sektor. Jednak w porównaniu do zakresu czasowego zmian na poziomie europejskim, krajowa perspektywa (ze względów społeczno – politycznych) jest stosunkowo krótka, gdyż zaczyna się dopiero na początku lat 90. XX w., wraz z głębokimi reformami i przekształceniami strukturalnymi w sektorze³³². Z tego względu stanem wyjściowym dla krajowego sektora był brak wolnego rynku, wszechobecna monopolizacja, monokultura węglowa oraz konieczność głębokiej przebudowy struktur, w związku z likwidacją Wspólnoty Węgla Kamiennego oraz Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego³³³.

Polski sektor³³⁴ w pierwszej fazie przebudowy zmagał się z ogólnogospodarczym kryzysem, spowodowanym wprowadzeniem gospodarki rynkowej. Jednak już w połowie lat 90. XX w., sytuacja uległa znacznej poprawie³³⁵. Osiągnięta w ten sposób stabilizacja gospodarcza, umożliwiła uchwalenie przez Sejm RP *PrEn*³³⁶, co wielu autorów traktuje, jako symboliczny moment rozpoczęcia tworzenia się sektora energetycznego oraz rynku energii w Polsce.

Sektor energetyczny wymagał jednak gruntownej przebudowy. Tak więc prócz zmian legislacyjnych, trwały także zmiany związane z koniecznością przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w spółki prawa handlowego, ich prywatyzacji oraz łączenia w grupy (początkowo poziomo, potem pionowo zintegrowane). Pierwszy Prezes URE trafnie podsumował ten okres mówiąc, iż (...) *głównym zadaniem, przyświecającym działaniom prawodawcy w tamtym okresie, było wprowadzenie mechanizmów rynkowych (konkurencja), co uznano za jedyny sposób realizacji strategicznych celów polityki energetycznej, tj. przyspieszenia i ukierunkowania przekształceń tego sektora*³³⁷.

³³²Z. Szalbierz analizując zmiany w sektorze podkreśla przełomowy charakter zapoczątkowanych w latach 90. XX w. reform. Zdaniem tego autora, wspomniany charakter wyraża się w szczególności w tempie oraz sposobie wdrażania przekształceń. Z. Szalbierz, *Monopol i regulacja państwa na rynku energii* [w:] Z. Polecki (red.) *Rynek energii elektrycznej: rozwój i harmonizacja struktur, Materiały VII Konferencji Naukowo-Technicznej*, t. II, Lublin 2000, s. 122; Z. Muras, *Paradoks liberalizacji...*, op. cit., s. 131.

³³³Ustawa z 24.2.1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U., 1990, Nr 14, poz. 89.

³³⁴Jest to pewne uproszczenie – do czasu wejścia w życie w 1997 r. *PrEn* trudno bowiem mówić o wyodrębnieniu sektora energetycznego z szerszego katalogu używanych pojęć, takich jak przemysł lub gospodarka.

³³⁵Szerzej na ten temat: M. Kurtyka, *Od restrukturyzacji do modernizacji. Opóźniona transformacja polskich przedsiębiorstw energetycznych w latach 1990 – 2009*, Warszawa 2013, s. 12 i nast.

³³⁶Z dzisiejszej perspektywy ustawa ta oceniana jest bardzo krytycznie. Natomiast tekst pierwotny większość komentatorów oceniała bardzo pozytywnie. M. Dietl i K. Makowski mówią o nim jako o *nowatorskim, odzwierciedlającym aktualne tendencje światowe, w tym także europejskie (...)* wychodzącym *naprzeciw oczekiwaniom transformowanej gospodarki narodowej na nowoczesną regulację prawną dotyczącą tak istotnego obszaru gospodarowania, jakim jest energetyka*. Zob. M. Dietl, K. Makowski, *Monopolizacja, demonopolizacja, niepewność*, Warszawa 2010, s. 1; [Referat] Regulacja polskiego sektora energetycznego a akcesja do Unii Europejskiej, wygłoszony przez L. Juchniewicza podczas Forum Energetycznego *Zadania polskiego sektora energii związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej* w dniach 26 – 27.9.2000 r. w Zakopanem [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 29.8.2013), s. 49.

³³⁷[Referat] Regulacja polskiego sektora energetycznego a akcesja do Unii Europejskiej, wygłoszony przez L. Juchniewicza podczas Forum Energetycznego *Zadania polskiego sektora energii związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej* w dniach 26 – 27.9.2000 r. w Zakopanem [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 29.8.2013), s. 47.

Wpływ prawa europejskiego na polskie regulacje

Kolejny punkt przełomowy stanowiło wejście Polski do UE (1.5.2004 r.). Faktyczny proces integracji (a co za tym idzie dostosowywania ustawodawstwa krajowego do wymogów europejskich) rozpoczął się jednak już z chwilą złożenia przez Polskę wniosku o członkostwo w UE (8.4.1994 r.). Polski prawodawca uchwalając *PrEn*, działał więc już pod wpływem rozwiązań funkcjonujących w innych państwach członkowskich. Przykładowo, stworzył organ regulacyjny (Prezesa URE), o którym to organie w I pakiecie liberalizacyjnym mówiono jeszcze w sposób bardzo ogólny. Nie zmienia to jednak dość oczywistego faktu, że wraz z wejściem do UE, Polska musiała dostosować pewne rozwiązania prawa energetycznego do założeń prawodawstwa europejskiego, w tym przede wszystkim do dyrektyw I, II oraz III pakietu³³⁸. Krajowy sektor stanął więc przed koniecznością wprowadzenia m.in. *unbundlingu* rachunkowego i prawnego (w kolejnych pakietach zobowiązano się również do zaostrzenia jego kryteriów), TPA, wyznaczenia OSP i zapewnienia niezależności OSP oraz OSD, wprowadzenia prawa wyboru sprzedawcy, instytucji *supplier of last resort*, obowiązku zapewnienia niezależności organom regulacyjnym, zapewnienia świadczenia usług powszechnych, skrócenia procedury zmiany sprzedawcy, wprowadzenia inteligentnych liczników (AMI) oraz współpracy z europejskimi agencjami (ENTSO i ACER).

Co istotne z punktu widzenia publicznych zobowiązań sektora, w przeciwieństwie do dyrektyw z lat 1996 i 1998, dyrektywy II i III pakietu liberalizacyjnego wiele uwagi poświęcają problematyce usług publicznych, które to zagadnienia znajdowały się poza głównym nurtem zainteresowania KE. Wpisuje się to także w szerszą zmianę w prawodawstwie UE, dotyczącą usług o charakterze publicznym (usług użyteczności publicznej, usług powszechnych, usług w ogólnym interesie gospodarczym), świadczonych w zliberalizowanym sektorze energetycznym³³⁹. W konsekwencji stworzenie pojęcia usług powszechnych, stało się jednym z powodów, dla których zagwarantowanie świadczenia usług publicznych zostało zaliczone w poczet obowiązków państwa. Założenia wspomnianych dyrektyw – choć z opóźnieniem – były wdrażane także w krajowym sektorze energetycznym. Samodzielny OSP w postaci PSE Operator S.A. (będący w 100% spółką Skarbu Państwa) powstał więc z dniem 1.7.2004 r. Natomiast pozostałe rozwiązania wprowadzały kolejne nowelizacje *PrEn*³⁴⁰.

³³⁸Zob. Wzmocnienie ochrony konsumentów oraz skuteczniejszy nadzór prowadzony przez niezależne organy regulacyjne [online]. Dostępne: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 20.8.2013); M. Swora, *Mocniejsza pozycja konsumenta w pakiecie energetycznym UE*, Gazeta Prawna 2009, Nr 64.

³³⁹Tak M. Bédkowski – Kozioł, *Kierunki zmian...*, op. cit., s. 99 i nast.

³⁴⁰Nowelizacja z 2.4.2005 r. w zakresie implementacji dyrektywy nr 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.9.2001 w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych oraz częściowo w zakresie dyrektywy 2003/54/WE – wydzielenie operatorów przesyłowych i dystrybucyjnych od działalności polegającej na wytwarzaniu i obrocie energią elektryczną. Nowelizacja z 4.3.2005 r. implementująca niektóre zapisy Dyrektywy 2003/54/WE, 2003/55/WE oraz Rozporządzenie nr 1228/2003/WE w sprawie warunków dostępu do sieci elektroenergetycznych przy transgranicznym obrocie energią elektryczną. Tą nowelizacją rozszerzono m.in. zakres obowiązków przedsiębiorstw energetycznych (realizowanych usług oraz zawieranych umów), wprowadzono kryteria techniczne i eksploatacyjne dla urządzeń, instalacji i sieci przyłączanych do sieci elektroenergetycznych, zmieniono przepisy dotyczące wymagań kwalifikacyjnych osób obsługujących te urządzenia, instalacje i sieci, znowelizowano przepisy dotyczące sprzedawców z urzędu i sposobu ich wylaniania, dostosowano do prawodawstwa UE przepisy odnoszące się do polityki energetycznej państwa oraz poszerzono zakres zadań i kompetencji Prezesa URE. Nowelizacja z 12.1.2007 r. w zakresie dostosowania przepisów do Dyrektywy 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.2.2004 r. w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii. Nowelizacja z 15.6.2007 r. w zakresie zapewnienia ciągłości dotychczasowych umów pomiędzy funkcjonującymi obecnie zakładami energetycznymi i odbiorcami końcowymi energii elektrycznej, w związku z wydzieleniem działalności dystrybucyjnej w zakresie energii elektrycznej od innych działalności, w tym obrotu i wytwarzania energii elektrycznej. Nowelizacja z 8.1.2010 r. implementująca Dyrektywę 2005/89/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.1.2006 r. dotyczącą działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych. Nowelizacja z 16.9.2011 r., której celem była modyfikacja systemu obowiązkowych zapasów gazu ziemnego w taki sposób, aby został ułatwiony proces wchodzenia na polski rynek nowych podmiotów zainteresowanych prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą i przywozu gazu ziemnego oraz funkcjonowanie już działających na rynku przedsiębiorstw prowadzących taką działalność na niewielką skalę. Nowelizacja z 15.4.2011 r. w zakresie ustanowienia systemu promującego i wspierającego uzyskiwanie oszczędności energii, zwłaszcza na polu końcowego wykorzystania energii. Zob. Ustawa z 2.4.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. [2005], Nr 91, poz. 875; Ustawa z 4.3.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska,

Realizacja założeń pakietów liberalizacyjnych była związana z tworzeniem rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Powstanie konkurencyjnego rynku jest bowiem niezbędne do osiągnięcia innych celów, w tym także celów społecznych. I choć funkcjonowanie wspólnego rynku winno opierać się na zasadach uczciwej i otwartej konkurencji, to w doktrynie dość powszechnie akceptowane jest przekonanie, że aby osiągnąć założone cele w jak największym stopniu, konieczny jest pewien stopień ingerencji publicznej na rynku w sektorze³⁴¹. Tak więc okres po wejściu Polski do UE, to dla sektora także czas wprowadzania rozwiązań, przybliżających pełną liberalizację, traktowaną, jako jeden z priorytetów polityki regulacyjnej państwa.

Odbiorcy wrażliwi społecznie – próby zdefiniowania problemu w obszarze usług powszechnych

Od 1.7.2007 r. wprowadzono prawo do zmiany sprzedawcy dla wszystkich odbiorców (implementacja art. 3 ust. 5 *Dyrektywy 2003/54/WE*)³⁴². Skoro prawo jest odbiciem systemu wartości prawodawcy, redefinicja interesu publicznego w sektorze, w kontekście obowiązków gwarancyjnych państwa, wiązała się z koniecznością podjęcia działań, związanych z ochroną najbardziej potrzebujących odbiorców i zapewnieniem dostępu do usług powszechnych. Z dniem 30.11.2007 r. regulator rynku powołał więc Zespół do Spraw Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie, którego zadaniem było m.in. gromadzenie informacji w celu opracowania systemu pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie³⁴³. Nie była to jednak jednorazowa inicjatywa, kolejnym krokiem na drodze do wzmocnienia pozycji odbiorców było zainaugurowanie przez Prezesa URE Strefy Odbiorcy. Inicjatywa ta, zrzeszająca przedstawicieli konsumentów, administracji państwowej oraz przedsiębiorstw energetycznych miała na celu m.in. wypracowanie standardów dobrych praktyk. Element społecznej funkcjonalizacji był więc coraz bardziej obecny w sektorze, wpływając na katalog zadań, realizowanych w interesie publicznym przez przedsiębiorstwa energetyczne.

Rok 2007 przyniósł także zwolnienie z obowiązku zatwierdzania taryf sprzedaży dla grup odbiorców przemysłowych. W tym czasie opublikowano także *Mapę drogową uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym*³⁴⁴, w której wskazano warunki brzegowe, bez których wypełnienia nie jest możliwa pełna liberalizacja rynku w sektorze. Do tych warunków należało m.in. wsparcie dla odbiorców wrażliwych, jeden rachunek dla gospodarstwa domowego oraz wprowadzenie sprzedaży rezerwowej – zapewnienie odbiorcom dostaw w przypadku zaprzestania ich świadczenia przez dotychczasowego dostawcę (np. w sytuacji ogłoszenia przez niego upadłości). Liberalizacja sektora (rozumiana jako ograniczenie obecności państwa działającego w wymiarze właścicielskim) została więc powiązana z nakładaniem realizacji określonych zadań publicznych na podmioty prywatne, które wypełniają je we własnym interesie gospodarczym.

Dz.U. 2005], Nr 62, poz. 552; Ustawa z 12.1.2007 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie oceny zgodności, Dz.U. [2007], Nr 21, poz. 124; Ustawa z 15.6.2007 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, Dz.U. [2007], Nr 115, poz. 790; Ustawa z 8.1.2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. [2010], Nr 21, poz. 104; Ustawa z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakładów na rynku naftowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. [2011], Nr 234, poz. 1392; Ustawa z 15.4.2011 r. o efektywności energetycznej, Dz.U. [2011], Nr 94, poz. 551.

³⁴¹Komunikat Komisji Europejskiej C(2013) 7243 z 5.11.2013 r. Realizacja rynku wewnętrznego energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej [online]. Dostępny: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 24.3.2015).

³⁴²Odbiorcy przemysłowi (pod względem wolumenu dostaw największa grupa odbiorów) prawo zakupu energii od wybranego sprzedawcy uzyskali już 1.7.2004 r. Natomiast odbiorcy w gospodarstwach domowych (grupa taryfowa G) nabyli to prawo dopiero 1.7.2007 r. Zob. Raport Krajowy Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki 2011, przygotowany przez Prezesa URE [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 15.9.2013), s. 105.

³⁴³Mapa drogową uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym z 2008 r., przygotowana przez URE, Biul. URE 2008, Nr 2, s. 2 i nast.

³⁴⁴Ibidem.

Ramy prawne sektora to jednak nie tylko *PrEn* i dyrektywy sektorowe. Kolejnym etapem zmian w sektorze było stworzenie dokumentu *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*, przyjętego przez Radę Ministrów 10.11.2009 r.³⁴⁵. Polska, będąc krajem członkowskim, prócz aktywnego uczestnictwa w tworzeniu polityki energetycznej UE, dokonuje również implementacji jej głównych celów, biorąc przy tym pod uwagę m.in. ochronę interesów odbiorców, zasoby energetyczne oraz uwarunkowania technologiczne. W ten sposób, pod wpływem celów ponadnarodowych, powstały podstawowe kierunki polskiej polityki energetycznej (kierunki rozwoju sektora), w postaci poprawy efektywności energetycznej, wzrostu bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikacji struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energii jądrowej, rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii (w tym biopaliw), rozwoju konkurencyjnych rynków paliw i energii oraz ograniczenia oddziaływania energetyki na środowisko.

Wspomniane cele wydają się bardzo zróżnicowane, przez co trudno wskazać jeden kierunek rozwoju sektora. Z punktu widzenia niniejszej pracy, na uwagę zasługuje jednak w szczególności pkt 6.2 omawianego dokumentu, który mówi o działaniach na rzecz rozwoju konkurencyjnych rynków, w ramach którego to celu prawodawca zobowiązał się do ułatwienia zmiany sprzedawcy energii oraz wprowadzenia ochrony najgorzej sytuowanych odbiorców energii elektrycznej przed skutkami wzrostu cen³⁴⁶, które to zobowiązanie następnie uszczegółowiono w *Programie działań wykonawczych na lata 2009 – 2012*³⁴⁷.

Cele wymagają kreowania instrumentów ich realizacji. Słusznie podkreśla się więc w doktrynie, że zarówno dyrektywy sektorowe, jak i realizacja polityki energetycznej, wpłynęły na fakt, iż po wielu latach negocjacji, w 2013 r. wypracowano przy udziale regulatora rynku wzorec tzw. generalnej umowy dystrybucyjnej dla usługi kompleksowej, stanowiącej standard umowy zawieranej przez wszystkich sprzedawców (a nie tylko sprzedawców z urzędu) z OSD na jednolitych warunkach. Z punktu widzenia istoty ingerencji można na to patrzeć w różny sposób. Z jednej strony, jest to sukces regulatora, stanowiącego przedłużenie obecności państwa w sektorze. Z drugiej, jest to dobrowolne przyjęcie konkretnych obowiązków przez podmioty prywatne, w ramach realizacji interesu publicznego w postaci zapewnienia odpowiednich standardów świadczenia usług. I choć generalna umowa dystrybucji była jednym z warunków zakończenia procesów liberalizacji, to bez wdrożenia systemu pomocy wrażliwym społecznie gospodarstwom domowym proces ten nie mógł zakończyć się zgodnie z pierwotnymi założeniami regulatora³⁴⁸.

³⁴⁵Dokument Ministerstwa Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*. Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z 10.11.2009 r. [online]. Dostępny: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 11.11.2013). Temu dokumentowi traktującemu pewne zagadnienia w sposób ogólny, towarzyszą również inne dokumenty, w których założenia polityki energetycznej zostały doprecyzowane. Jednym z nich jest Program działań wykonawczych na lata 2009 – 2012. Załącznik nr 3 do Polityki energetycznej Polski do 2030 r. z 10.11.2009 r., przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępny: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 11.4.2014).

³⁴⁶Dokument Ministerstwa Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.* Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z 10.11.2009 r. [online]. Dostępny: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 11.11.2013), s. 22.

³⁴⁷Należy tu wspomnieć o działaniu 5.5, czyli ochronie najgorzej sytuowanych odbiorców energii elektrycznej przed skutkami wzrostu cen energii. W ramach tego działania mieściło się m.in. przygotowanie i wdrożenie odpowiedniego rozwiązania w obszarze krajowego systemu pomocy społecznej dotyczącego ochrony najsłabszych ekonomicznie grup odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych do 2010 r., przygotowanie i wdrożenie dodatkowego rozwiązania, polegającego na świadczeniu pomocy najuboższym grupom odbiorców energii elektrycznej przez przedsiębiorstwa energetyczne w ramach opracowywanych przez nie programów pomocy (tzw. zasada odpowiedzialności społecznej biznesu, inaczej CSR czyli *Corporate Social Responsibility*) w sektorze elektroenergetyki w warunkach konkurencyjnego rynku energii elektrycznej do 2010 r. Zob. Program działań wykonawczych na lata 2009 – 2012. Załącznik nr 3 do Polityki energetycznej Polski do 2030 r. z 10.11.2009 r., przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępny: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 11.4.2014), s. 4.

³⁴⁸Zgodnie z informacjami przedstawianymi przez Prezesa URE, warunki wskazane we wspomnianym dokumencie winny zostać spełnione najpóźniej w styczniu 2014 r., w którym to roku miało odbyć się badanie rynku zgodnie z art. 49 *PrEn*. Na tej podstawie miała zostać także podjęta decyzja o zwolnieniu z obowiązku zatwierdzania taryf w odniesieniu do gospodarstw domowych. Z dzisiejszej perspektywy wiemy jednak, iż prognozy te były nazbyt optymistyczne.

Regulacje *ad hoc*

Polsce nie udało się implementować na czas (do 3.3.2011 r.) wszystkich rozwiązań przewidzianych w III pakiecie liberalizacyjnym. W związku z czym KE 20.12.2012 r. wniosła skargę (sprawa C 598/12)³⁴⁹, grożąc nałożeniem kary pieniężnej. Mając na względzie uniknięcie negatywnych konsekwencji finansowych, po raz kolejny znowelizowano więc *PrEn*³⁵⁰, przyjmując 26.7.2013 r. tzw. mały trójpak³⁵¹, w którym wprowadzono przepisy mówiące m.in. o odbiorcach wrażliwych energii elektrycznej i paliw gazowych³⁵². Wspomniana nowelizacja wprowadziła m.in. definicje odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej i paliw gazowych (art. 3 pkt 13c i 13d *PrEn*)³⁵³. Zmieniono (na korzyść odbiorców) procedurę rozwiązywania umowy z dostawcą (art. 4j ust. 3 pkt 3 *PrEn*, 4j ust. 3a *PrEn*), dodano nowe elementy, które winna zawierać umowa sprzedaży lub umowa kompleksowa (art. 5 ust. 4b *PrEn* oraz art. 5 ust. 6d – 6f *PrEn*) oraz wskazano środki, za pomocą których będą chronieni odbiorcy wrażliwi (art. 5c – 5g *PrEn*). Stało się więc to, co dla wielu było rzeczą mało prawdopodobną z punktu widzenia klasycznej drogi liberalizacji. Nowelizacja ta poszerzyła bowiem zakres ingerencji państwa w liberalizujący się sektor. Jednak z punktu widzenia swoiście rozumianej liberalizacji, związanej ze zwiększeniem pewnego obszaru ingerencji państwa, stworzenie systemu wsparcia odbiorców wrażliwych było konsekwencją istnienia publicznoprawnych obowiązków państwa gwaranta.

Zgodnie z zaleceniami regulatora wprowadzono system ochrony odbiorców wrażliwych, jednak pełna liberalizacja rynku nie wydaje się być kwestią bliskiej przyszłości. Wprowadzenie określonych rozwiązań nie gwarantuje bowiem realizacji celów im przyświecających. W tym sensie brak uwolnienia cen energii dla odbiorców w gospodarstwach domowych, pomimo spełnienia warunku w postaci stworzenia systemu wsparcia, wydaje się potwierdzać jedną z tez prezentowanych w niniejszej pracy, tj. tezę o nieskuteczności obecnego systemu wsparcia i nierealizowaniu przez niego interesu publicznego, związanego z zagwarantowaniem dostępu do usług powszechnych.

³⁴⁹Komisja Europejska zarzuciła Polsce naruszenie art. 49 ust. 1 Dyrektywy 2009/72/WE poprzez nieprzyjęcie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania art. 2 pkt 1, 22, 32 i 33, art. 3 ust. 7 – 8 i 13, art. 6 ust. 1 i 3, art. 9 oraz art. 13 – 14, art. 17 – 23, art. 10 i 11, art. 16 ust. 1 i 2, art. 26 ust. 2 lit. b, c i d) trzeciego i czwartego zdania, art. 29, art. 38 ust. 1 – 4, art. 39 ust. 1 – 4, art. 40 ust. 1 – 3 i 5 – 7 oraz załącznika I pkt 1 i 2 tejże dyrektywy.

³⁵⁰Wskazuje to pośrednio, że gdyby nie działania podejmowane przez UE i twarde egzekwowanie zobowiązań wobec Polski, wiele rozwiązań jeszcze długo nie zostałoby implementowanych do prawa krajowego. Uprawniona wydaje się więc konstatacja, iż część zmian w polskim sektorze energetycznym jest skutkiem pewnego rodzaju przymusu instytucjonalnego stosowanego przez organy UE (szczególnie KE) w odniesieniu do polskiego prawodawcy. Wskazuje na to droga przyjmowanych konkretnych rozwiązań. W odniesieniu do odbiorców wrażliwych inicjatorem była niewątpliwie Wielka Brytania, która to następnie przeniosła te kwestie na poziom ponadnarodowy (europejski), wpisując go w nurt prospołecznych zmian w sektorze, będących odpowiedzią na zagrożenia jakie niesie ze sobą liberalizacja. Następnie ochrona odbiorców wrażliwych została inkorporowana z poziomu krajowego państwa członkowskiego do prawa wtórnego UE w postaci dyrektyw sektorowych, do których implementacji Polska jest zobowiązana. Jednak pomimo upływu terminu implementacji (3.3.2011 r.) Polska nie wypełniła tego zobowiązania. W celu przymuszenia KE skierowała do TS skargę i dopiero w wyniku tego Polska znowelizowała *PrEn*. Ponad 2 lata po upływie terminu.

³⁵¹Tego typu działania polskiego ustawodawcy zostały dość powszechnie skrytykowane. Od dłuższego bowiem czasu trwały prace nad stworzeniem nowej ustawy z wyodrębnieniem odrębnej regulacji ustawowej dla sektora gazu i OZE (tzw. duży trójpak). Początkowo wskazywano, że to właśnie ten pakiet ustaw zapewniłby realizację wszystkich zapisów III pakietu liberalizacyjnego. Jednak przedłużające się prace i brak konkretnej daty ich zakończenia spowodowały konieczność wprowadzenia rozwiązań *ad hoc*, mających zapobiec wymierzeniu Polsce kar w związku z brakiem pełnej implementacji dyrektyw.

³⁵²Prace nad małym trójpakiem rozpoczęły się już 19.10.2012 r. kiedy projekt wpłynął do Sejmu RP (druk nr 946). Ta wersja nie zawierała jednak rozwiązań w zakresie odbiorców wrażliwych, które to rozwiązania pojawiły się dopiero na etapie prac w komisjach po I czytaniu (luty 2013 r.). Zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 946) z 18.10.2012 r. [online]. Dostępny: <www.sejm.gov.pl> (dostęp: 27.1.2014).

³⁵³Art. 3 pkt 13c) *PrEn* – odbiorca wrażliwy energii elektrycznej – osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 UODM, która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej; art. 3 pkt 13d) *PrEn* – odbiorca wrażliwy paliw gazowych – osoba, której przyznano ryczałt na zakup opału w rozumieniu art. 6 ust. 7 UODM, która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży paliw gazowych zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania paliw gazowych.

Trwają także prace nad *Polityką energetyczną Polski do 2050 r. (wersja 0.1 i 0.6)*³⁵⁴. Jako dokument, opisujący instrumenty przyszłej ingerencji w sektor w celu zrealizowania określonych społeczno – gospodarczych celów, jest on oparty na podejściu scenariuszowym. Ze względu na fakt, iż dokument ten opiera się na przewidywaniach, Ministerstwo Gospodarki³⁵⁵ przygotowało trzy scenariusze rozwoju sektora w perspektywie 2050 r., wskazując na możliwość wystąpienia scenariusza zrównoważonego i dwóch scenariuszy alternatywnych (jądrowy i gaz + OZE). Pomimo różnic wynikających z przyjętych założeń, wszystkie scenariusze zawierają jednak elementy wspólne. Można więc uznać z dużym prawdopodobieństwem, że to właśnie te elementy Ministerstwo Gospodarki uważało za najbardziej prawdopodobne. Tak więc wszystkie scenariusze przewidują dla sektora do 2050 r. wzrost liczby prosumentów, włączenie się odbiorców w świadczenie usług typu DSR, racjonalizację zużycia energii elektrycznej przez odbiorców indywidualnych (dzięki analizie danych otrzymywanych z tzw. inteligentnych liczników) oraz uelastycznienie i zróżnicowanie przez sprzedawców dostępnych na rynku ofert. Dodatkowo Ministerstwo Gospodarki wskazało, że po 2030 r. nastąpi wygaszenie systemów wsparcia dla OZE oraz będzie realizowany Program Polskiej Energetyki Jądrowej. Wspólne dla wszystkich scenariuszy jest także założenie dotyczące ciągłej poprawy efektywności energetycznej.

Biorąc pod uwagę obecny stan prac nad nową polityką energetyczną oraz niejasności odnośnie realizowania scenariusza jądrowego, w obecnym stanie wiedzy, wszystkie scenariusze wydają się równie prawdopodobne. Zgodnie z projektowanymi propozycjami, polityka energetyczna Polski do 2050 r. będzie realizowała scenariusz zrównoważony. Co on oznacza dla sektora i odbiorców?³⁵⁶ To zmiany m.in. w bilansie energetycznym (wzrost udziału OZE), inwestycje w energetykę jądrową, zwiększenie wykorzystania gazu ziemnego oraz podejmowanie działań, związanych z poprawą efektywności energetycznej wszystkich gałęzi gospodarki³⁵⁷. W kontekście przyczyn prospołecznej ingerencji w sektor, warto także zauważyć, że plany te wymagają poniesienia znacznych kosztów, m.in. kosztów inwestycji w nowe moce wytwórcze oraz inwestycji w rozwój inteligentnych sieci przesyłowych i dystrybucyjnych. Z doświadczeń ostatnich lat można więc wnioskować, że bardzo prawdopodobny jest dalszy wzrost cen energii dla odbiorców³⁵⁸. Część tych inwestycji zostanie bowiem zrealizowana z własnych funduszy przedsiębiorstw energetycznych, które przerzucą część poniesionych kosztów także na odbiorców w gospodarstwach domowych. W tym znaczeniu, założenia tego dokumentu można więc czytać jako ostrzeżenie dla państwa, które winno podjąć odpowiednie działania, aby w okresie prognozowanych zmian zapewnić odbiorcom (szczególnie zaś odbiorcom w gospodarstwach domowych) odpowiednie środki ochrony, pozwalające zagwarantować nieprzerwany dostęp do dobra w postaci energii elektrycznej.

³⁵⁴Projekt Ministerstw Gospodarki *Polityka energetyczna Polski do 2050 r.* z sierpnia 2014 r. (wersja 0.1) [online]. Dostępny: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 25.9.2014); Projekt Ministerstw Gospodarki *Polityka energetyczna Polski do 2050 r.* z sierpnia 2015 r. (wersja 0.6) [online]. Dostępny: <www.bip.mg.gov.pl> (dostęp: 13.8.2015).

³⁵⁵Ustawą z 19.11.2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. [2015] poz. 1960, zastąpiono wyrazy minister właściwy do spraw gospodarki wyrazami minister właściwy do spraw energii. Powstało więc nowe ministerstwo dedykowane sektorowi energetycznemu, i to ono jest podmiotem właściwym do przygotowania nowej polityki energetycznej.

³⁵⁶Szerzej na ten temat: A. Pawłowska, *Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, Biul. URE 2015, Nr 1, s. 7 i nast.

³⁵⁷Z perspektywy roku 2017 należy jednak uznać, że część założeń poczynionych w projekcie zdezaktualizowała się lub została zastąpiona innymi czynnikami, które w najbliższych latach będą wpływać na procesy i inwestycje w sektorze. Mowa tu przede wszystkim o Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz dokumentach przygotowanych przez Ministerstwo Energii. Por. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z 2016 r., przygotowana przez Ministerstwo Rozwoju [online]. Dostępna: <www.mr.gov.pl> (dostęp: 2.2.2017); Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce. Energia do przyszłości z 2016 r., przygotowany przez Ministerstwo Energii [online]. Dostępny: <www.me.gov.pl> (dostęp: 28.12.2016).

³⁵⁸Wzrost cen energii należy do zdarzeń obiektywnych. Brytyjczycy prowadzą jednak badania nastrojów odbiorców w zakresie ich zdolności do zapłaty rachunku za energię. Ostatnia ankieta (Tracker – Wave 15 – dane zebrane pomiędzy 23 a 27 września 2015 r.) pokazała, że aż 24% respondentów martwi się (*very/fairly worried*) o możliwość zapłaty rachunku za energię. Zob. DECC Public Attitudes. Tracker – Wave 15 z 2015 r. przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <<https://www.gov.uk>> (dostęp: 18.11.2015), s. 5.

Z wcześniejszych analiz legislacji europejskiej wyłaniał się obraz coraz istotniejszej problematyki społecznej w sektorze. Naturalnym jest, że powinno to znaleźć przełożenie na tak istotny dokument krajowy. Jednak w samym projekcie nie pojawia się ta problematyka, a jedyne odwołanie znajduje się w dokumencie towarzyszącym. W obszarze *Programu działań wykonawczych na lata 2015 – 2018*³⁵⁹ Ministerstwo Gospodarki w ramach celu zwiększenia konkurencyjności i efektywności energetycznej gospodarki narodowej, wyodrębniło obszar interwencji, tj. poprawę pozycji konsumenta na rynkach energetycznych. Jako uzasadnienie realizacji wspomnianego celu wskazano m.in. konieczność wypracowania szczególnego podejścia do odbiorców w gospodarstwach domowych oraz wzmocnienie tej najsłabszej grupy w kontekście postulowanej liberalizacji rynku energii oraz związanemu z tym pogorszeniu warunków świadczonych usług (wzrost cen). Jak już wielokrotnie wspomniano w tej pracy, cele wymagają realizacji, dlatego by osiągnąć założony cel Ministerstwo Gospodarki zaproponowało przygotowanie rozwiązań prawnych umożliwiających odbiorcom aktywny udział w rynku bilansującym w zakresie energii i rezerw mocy oraz świadczenie innych usług systemowych na rzecz OSP i OSD, a także dostosowanie przez przedsiębiorstwa energetyczne wzorów umów z konsumentami. Na tym jednak nie koniec, bowiem wzmocnienie pozycji odbiorcy w gospodarstwie domowym, zdaniem projektodawców wymaga także utworzenia przy Prezesie URE nowego podmiotu zajmującego się pozasądowym rozwiązywaniem sporów konsumenckich oraz wdrożenia regulacji mających na celu upowszechnienie umów kompleksowych w relacji odbiorca w gospodarstwie domowym – sprzedawca energii. Dodatkowo Ministerstwo Gospodarki rozważało także wprowadzenie zmian prawnych umożliwiających odstąpienie od umowy, na podstawie której dokonana została zmiana sprzedawcy energii elektrycznej, zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa (w rozumieniu ustawy o prawach konsumenta) po otrzymaniu pierwszej faktury za świadczoną usługę lub sprzedany towar bez konieczności ponoszenia kary umownej lub z miarkowaną dopuszczalną karą umowną. Dla niniejszej pracy najważniejszy jest jednak model pomocy odbiorcom wrażliwym, i także w tej materii zaprojektowano odpowiednie działania wykonawcze. Miały one polegać m.in. na wdrożeniu regulacji prawnych mających na celu uproszczenie procedury związanej z dodatkem energetycznym dla odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej. Jak słusznie zauważono, dodatek energetyczny i dodatek mieszkaniowy są przyznawane w odrębnych postępowaniach, na podstawie odrębnych decyzji administracyjnych i finansowane z różnych źródeł (budżet państwa, dochody własne gmin). W kontekście efektywności systemu zasadne jest więc uproszczenie (lub połączenie) obu wskazanych procedur, co zmniejszyłoby również ich koszty administracyjne. Co ciekawe, Ministerstwo Gospodarki zdecydowało się na postulowane w prezentowanym w niniejszej publikacji modelu wsparcia odbiorców wrażliwych, regulacje prawne zakazujące wstrzymywania dostarczania paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła odbiorcom wrażliwym w okresie od grudnia do marca. Biorąc pod uwagę powyższe można przyjąć, że prawodawca zmierzał we właściwym kierunku, kreując rozwiązania sprzyjające słabszym uczestnikom rynku. Priorytetem w kontekście poczynionych już rozważań jest jednak problem cen energii, co ma kluczowe znaczenie dla jej dostępności dla odbiorców. Czy zaproponowane rozwiązania mogą więc (tak jak chce Ministerstwo Gospodarki – teraz Ministerstwo Energii) wzmocnić pozycję konsumentów na rynku energii? Odpowiadając na to pytanie – gdyby udało się je wprowadzić w życie – zdecydowanie tak. Projektodawcy pominęli jednak zagadnienie dotyczące poziomu cen energii, które wzrosną po dokończeniu procesu liberalizacji. Tak więc, choć pozycja odbiorców zostałaby wzmocniona,

³⁵⁹Program działań wykonawczych na lata 2015 – 2018 z czerwca 2015 r. przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępny: <www.bip.mg.gov.pl> (dostęp: 16.9.2015).

to problem wrażliwości oraz ubóstwa energetycznego będzie nadal istniał, pogłębiając się wraz ze wzrostem cen.

Wielowymiarowość zjawiska wrażliwości energetycznej – potrzeba szerszego spojrzenia

Polityka energetyczna jest jednak tylko elementem szerszej polityki gospodarczej państwa. Znakiem czasu jest więc fakt, że oprócz regulacji sektorowej, prawodawca zaczął postrzegać wrażliwość energetyczną także przez pryzmat szerszych zjawisk społecznych, w tym przede wszystkim wykluczenia społecznego³⁶⁰ oraz szeroko rozumianego ubóstwa. Kwestia odbiorców wrażliwych zaczęła się pojawiać również w dokumentach, które dotyczą polityki społecznej, a nie tylko regulacji sektorowej oraz prawa gospodarczego publicznego. Tylko dzięki takiemu kompleksowemu podejściu, po wielu latach starań, wyodrębniono problematykę ubóstwa i wykluczenia społecznego, jako część krajowych działań składających się na europejski model społeczny. Przykładem wspomnianego podejścia są m.in. trzy dokumenty programowe, przygotowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (*Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* – przyjęta przez Radę Ministrów 18.6.2013 r.³⁶¹ oraz pochodzący z 2013 r. – a przyjęty w 2014 r. – *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*)³⁶² i Ministerstwo Rozwoju (*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*)³⁶³. Wspomniane dokumenty w sposób kompleksowy diagnozują złożoną i wielowymiarową problematykę ubóstwa i wykluczenia, odnosząc się także do konieczności zapobiegania nowym typom wykluczeń społecznych, w tym wykluczenia energetycznego (*fuel poverty*). I choć mają one charakter przede wszystkim programowy (tym samym nie stanowią podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki finansowe), to należąc do programów rozwoju³⁶⁴ są wyznacznikami priorytetów i działań odpowiednich organów.

Wspomniane dokumenty, szczególnie zaś widoczna w nich ewolucja podejścia do celów sektora, pozwalają postawić tezę, iż znajdujemy się obecnie na końcu pewnej drogi, której początek to lata 90. XX w., (niosące ze sobą liberalizację, prywatyzację i wprowadzanie konkurencji w sektorze), poprzez trzy pakiety dyrektyw sektorowych (wprowadzających radykalne zmiany w podejściu do sektora i odbiorców), aż do dnia dzisiejszego, gdy polski ustawodawca przyjął wymagane III pakietem rozwiązania, dotyczące ochrony odbiorców wrażliwych. Pamięając także o warunkach wskazanych w *Mapie drogowej uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym* zbliżamy się do zrealizowania wszystkich postulatów, po wypełnieniu których powinny zostać uwolnione ceny energii dla wszystkich odbiorców, a tym samym nastąpi długo oczekiwana przez przedsiębiorstwa sektora pełna liberalizacja rynku w sektorze³⁶⁵.

³⁶⁰Zob. Raport Komisji Europejskiej 2016, Consumer vulnerability across key markets in the European Union [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 12.1.2017); Komunikat Komisji Europejskiej COM(2016) 861 z 30.11.2016 r. Proposal for a regulation of the European Parliament and of The Council on the internal market for Electricity [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 11.2.2017).

³⁶¹Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego z 18.6.2013 r. przygotowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Monitor Polski [2013] poz. 640.

³⁶²Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji z 2013 r., przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej [online]. Dostępny: <www.mpips.gov.pl> (dostęp: 18.9.2014).

³⁶³Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z 2016 r., przygotowana przez Ministerstwo Rozwoju [online]. Dostępna: <www.mr.gov.pl> (dostęp: 2.2.2017);

³⁶⁴W rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. [2009], Nr 84, poz. 712.

³⁶⁵Stan zaawansowania procesów przedstawił Prezes URE, który za pomocą wyliczeń procentowych wskazał stopień wypełnienia wcześniejszych postulatów. I tak w zbiorczej kategorii nazwanej *wzmocnienie pozycji odbiorcy na rynku energii elektrycznej i ochrona odbiorcy najsłabszego* z przypisanymi do tego działaniami (ustawowe zdefiniowanie takiego odbiorcy, stworzenie systemu wsparcia finansowego, stworzenie dla przedsiębiorców nie objętych obowiązkiem przedkładania taryf do zatwierdzenia zachęt do wdrażania dobrowolnych programów pomocowych oraz ograniczenie zasięgu ochrony tylko do tych odbiorców, którzy zakwalifikowani są do kategorii odbiorców wrażliwych – dla niepłacących z innych przyczyn rozwiązaniem jest instalowanie liczników przedpłatowych) poziom realizacji wskazano na 90%. Biorąc jednak pod uwagę że był to stan na kwiecień 2013 r. a w lipcu 2013 r. przyjęto „mały trójpak”, obecnie wypełnienie

Sektor stoi jednak u progu fundamentalnych zmian, związanych z koniecznością wdrożenia rozwiązań w zakresie inteligentnego opomiarowania (AMI – *Advanced Metering Infrastructure*), zmniejszenia emisyjności, dywersyfikacji dostaw, wprowadzania rynku mocy, odejścia od energetyki opartej na węglu, zwiększenia udziału OZE, nieuchronnego wzrostu cen energii i wzrostu kosztów związanych z unijną polityką klimatyczną³⁶⁶ oraz brakiem wystarczających nowych mocy odtworzeniowych. Wiąże się to z ogromnymi nakładami finansowymi, które należy ponieść w stosunkowo krótkim czasie. Wszystko to nie pozostanie więc bez wpływu na gospodarkę i szeroko pojęte zjawiska społeczno – ekonomiczne. W pełni uprawnionym wydaje się więc mówienie o przełomowym momencie w historii polskiej energetyki, który ustali nowe reguły gry dla podmiotów sektora. W tym sensie stanowi to także przyczynek do przeprowadzenia podsumowania dotychczasowych rozwiązań, próby ich oceny przez pryzmat celów oraz wskazania na inne możliwości rozwiązania problemów w sektorze. Ze względu na problem badawczy niniejszej pracy, dotyczy to w szczególności motywowanej aksjologicznie zinstytucjonalizowanej pomocy odbiorcom wrażliwym w ramach realizacji obowiązków związanych z realizacją dostępu do usług powszechnych.

1.3.2. Zmiany w warstwie aksjologicznej

Prawo energetyczne w relacji do społecznych oczekiwań, jest nie tylko ich biernym odbiciem, jego rola polega również na kształtowaniu stosunków w taki sposób, aby realizowały wartości dotąd nierealizowane. Aksjologia ma więc charakter korygujący, w stosunku do prawa, a wartości przez nie realizowane nadają określony kierunek jego rozwojowi. Prawo energetyczne winno być więc analizowane także przez pryzmat realizowanych wartości, w szczególności zaś przez pryzmat (wyjątkowych w kontekście specyfiki sektorów sieciowych) wartości określanych zbiorczo jako prospołeczne. Prezentowany tu pogląd nie jest odosobniony na tle postulatów doktryny. Wpisuje się on bowiem w argumenty wskazujące, iż to właśnie przedmiot regulacji oraz specyficzne cele, świadczą o odrębności danej dziedziny prawa, a więc również prawa energetycznego³⁶⁷. Konsekwentnie, należy je więc stosować ze świadomością, jakim celom służy. Tylko takie podejście gwarantuje prawidłową interpretację norm prawnych³⁶⁸.

Aksjologia, charakteryzowana przez przymiot trwałości, podlega jednak modyfikacjom. Analizując ostatnie lata w sektorze energetycznym obserwuje się wyraźne wahania (niektórzy komentatorzy używają określenia – falowanie) interesów podmiotów sektora, a co za tym idzie zmiany w dynamice realizowania wartości, związanych z ich interesami. Co już zostało uzasadnione w niniejszej

tych postulatów można określić jako 100%. Druga grupa zadań to *określenie zasad i procedury zmiany sprzedawcy w powszechnie obowiązujących przepisach prawnych* (ustawowe określenie maksymalnego czasu zmiany sprzedawcy, zmiana definicji sprzedawcy z urzędu, uproszczenie i standaryzacja dokumentów związanych ze zmianą sprzedawcy, rozszerzenie obowiązków informacyjnych OSD, zmiany w zakresie otrzymywania przez odbiorcę tylko jednej faktury), oceniono ją na 80%. Natomiast z perspektywy 2017 r. stan realizacji należy ocenić na 100%. Trzeci blok warunków dotyczył upowszechnienia wśród odbiorców wiedzy o prawie wyboru sprzedawcy i został oceniony na 100% realizacji. Zmiany legislacyjne rozszerzające katalog narzędzi regulacji (m.in. przyznanie regulatorowi nowych uprawnień do wydawania generalnych aktów administracyjnych, zwiększenie jego prawa do kontroli OSD, przyznanie Prezesowi URE kompetencji w zakresie analizy rynków właściwych i wyznaczenia przedsiębiorcy o znaczącej pozycji na rynku właściwym, zróżnicowanie narzędzi regulacyjnych stosowanych wobec podmiotów o znaczącej pozycji na rynku (rozbudowane narzędzia regulacji *ex ante* oraz kontroli *ex post*) oceniono tylko na 30%. Działania określone jako *zwiększenie konkurencji na rynku energii elektrycznej* podzielono na monitorowanie zachowań antykonkurencyjnych i prowadzenie postępowań ograniczających siłę rynkową (realizacja 70%), zapewnienie niezależności operatorów systemów dystrybucyjnych (brak procentowych danych), zmiany zasad rynku hurtowego i bilansującego, wprowadzenie rynku dnia bieżącego (realizacja 100%) oraz zniesienie barier formalnych i administracyjnych dla inwestowania w sieci i obiekty wytwórcze – nowe regulacje ułatwiających inwestycje (realizacja 20%). Zob. Stan realizacji działań określonych w Mapie drogowej uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym z 17.4.2013 r., przygotowany przez URE [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 30.4.2014), s 1 i nast.

³⁶⁶L. Jurdziak, *Czy grozi nam ubóstwo? Analiza potencjalnych skutków polityki walki z globalnym ociepleniem dla gospodarstw domowych w Polsce*, Polityka energetyczna 2012, t. 15, z. 3, s. 2; Polityka klimatyczna UE może obniżyć PKB Polski nawet o 1 proc. rocznie z 4.9.2012 r., przygotowana przez Ernst&Young [online]. Dostępne: <www.cire.pl> (dostęp: 10.4.2014).

³⁶⁷A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 42.

³⁶⁸Ibidem, s. 8.

pracy, na aksjologię polskiego sektora energetycznego w dużej mierze wpłynęły zmiany zachodzące od początku lat 90. XX w., (w tym m.in. wprowadzenie gospodarki rynkowej). Energia przestała być tanim dobrem powszechnym, a stała się towarem, podlegającym prawom wolnego i konkurencyjnego rynku. Polski ustawodawca musiał pogodzić zobowiązania wobec odbiorców (państwo świadczące), przyzwyczajonych do traktowania energii elektrycznej w kategorii dobra zawsze dostępnego, z wymogami związanymi z liberalizacją sektora oraz zmianą roli państwa, występującego teraz jako gwarant świadczenia usług, a nie jako ich bezpośredni dostawca.

Tylko znacznemu skomplikowaniu oraz problemom w sektorze można przypisać fakt, że polskie prawo energetyczne jako odrębna ustawa powstało dopiero w 1997 r.³⁶⁹. Rok ten przyniósł także fundamentalne zmiany, nie tylko w warstwie aksjologicznej sektora (stworzenie *PrEn*), ale w całym systemie prawnym, czego efektem jest *Konstytucja RP*. Tak więc kompletny obraz aksjologii, kształtującej sektor energetyczny wymaga wyjścia poza obszar prawa gospodarczego publicznego i poznania innych źródeł wartości obowiązujących w sektorze energetycznym³⁷⁰. Dopiero po wyjaśnieniu tych kwestii, możliwe jest zrozumienie jego obecnego kształtu i aksjologii, reprezentowanej przez prawo energetyczne.

Konstytucja RP jako akt kształtujący aksjologię prawa energetycznego

Wartości (cele ostateczne) osiągane są poprzez realizację prowadzących do nich zadań i celów pośrednich. Ustawodawca, chcąc chronić jakąś wartość, wprowadza ją do aktu normatywnego (najczęściej w preambule)³⁷¹, jako wartość/cel, określając ją przykładowo celem państwa, do realizacji którego należy dążyć realizując poszczególne zadania. Najlepiej widać to na przykładzie *Konstytucji RP*, której większość norm ma charakter celowościowy (cel/wartość).

Na potrzeby prowadzonych rozważań można przywołać więc przede wszystkim art. 1, 20 i 30 *Konstytucji RP*, mówiące o konieczności ochrony godności ludzkiej oraz o społecznej gospodarce rynkowej stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrażona w art. 20

³⁶⁹Przed okresem zmian w sektorze i powstaniem kompleksowej regulacji, obejmującej sektor energetyczny, podstawę świadczenia usług w sektorze stanowił niewątpliwie art. 555 KC, nakazujący odpowiednie stosowanie przepisów o sprzedaży rzeczy do sprzedaży energii. Dzięki takiej konstrukcji – choć na gruncie KC nie zdefiniowano pojęcia energii – możliwe było uregulowanie obrotu różnymi jej postaciami. W rozumieniu prawa cywilnego energia nie jest bowiem rzeczą. Odesłanie do reżimu prawnego, regulującego sprzedaż rzeczy, nie pozwala jednak na ocenę aksjologicznego podejścia prawodawcy w tym zakresie, dlatego analiza aksjologii sektora przed wejściem w życie *PrEn*, opiera się w dużej mierze na dokumentach dotyczących polityki energetycznej państwa, które to dokumenty w warstwie aksjologicznej pomijają społeczny wymiar sektora, kierując uwagę raczej na zmniejszenie energochłonności gospodarki, dywersyfikację nośników, restrukturyzację sektora oraz ochronę środowiska. Z dzisiejszego punktu widzenia, takie podejście było na tym etapie w pełni uzasadnione, gdyż w tym czasie sektor wymagał radykalnych zmian, a procesy liberalizacyjne nie rozpoczęły się jeszcze na dobre. Z tego względu nie wystąpiły więc także ich negatywne skutki, związane z zagwarantowaniem dostępu do energii. Konsekwentnie, intensywna ingerencja państwa w tym okresie była związana z realizacją celów prorynkowych, zmierzających do urynkowienia zmonopolizowanego sektora. Szerzej na ten temat: Założenia polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990 – 2010 [nieopublikowane] oraz już po wejściu w życie *PrEn* – Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 22.2.2000 r. [online]. Dostępny: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 13.7.2014); Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2.4.2002 r., przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki oraz URE w porozumieniu z Ministerstwem Finansów [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 7.6.2014); Rządowe Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r. wraz z załącznikiem Sytuacja obecna i prognozy zaopatrzenia Polski w energię na tle Unii Europejskiej i Świata (druk nr 1372) z 16.11.1995 r. [nieopublikowane]; Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 9.11.1990 r. w sprawie założeń polityki energetycznej Polski do 2010 r., Monitor Polski z 1990, Nr 43, poz. 332; Ustawa z 23.4.1964 – Kodeks cywilny, Dz. U. [1964], Nr 16, poz. 93 ze zm.

³⁷⁰W tym kontekście nie należy zapominać, że taki układ źródeł prawa skutkuje tym, iż Konstytucja RP stanowi nie tylko podstawowy element składowy systemu źródeł prawa gospodarczego publicznego, ale także stosuje się ją w procesie wykładni jego przepisów. Rację ma więc R. Blicharz mówiąc, iż Konstytucja RP wywiera decydujący wpływ na kształt całego prawodawstwa gospodarczego oraz orzecznictwa gospodarczego. R. Blicharz, *Źródła publicznego prawa gospodarczego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013, s. 30.

³⁷¹Preambuła nie jest obligatoryjnym elementem każdego aktu. Z tego też względu jej umieszczenie w danym dokumencie świadczy o celowym działaniu ustawodawcy, który w ten sposób wskazuje intencje wydania ustawy oraz chronione w niej wartości. Autorzy komentarza do prawa administracyjnego trafnie określają ją jako pewnego rodzaju deklarację ustawodawcy, który ułatwia organom stosującym prawo uściślić treść chronionych wartości i usystematyzować je. Tym samym preambuła stanowi więc znaczące narzędzie wykładni celowościowej przepisów. Zob. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo...*, op. cit., s. 76 – 77.

*Konstytucji RP*³⁷² zasada społecznej gospodarki rynkowej³⁷³ jest wyrazem (deklaracją ustawodawcy) najważniejszych priorytetów w gospodarce. Brak jest bowiem podstaw do kwestionowania twierdzenia, iż zasady (w tym zasada społecznej gospodarki rynkowej) są wyrazem określonych wartości³⁷⁴. W tym sensie społeczna gospodarka rynkowa, jako obowiązujący model gospodarczy, determinuje wszelkie działania państwa, które nie mogą być sprzeczne z tym modelem. Społeczna gospodarka rynkowa, jako zasada konstytucyjna tworzy więc nieprzekraczalne ramy dla inicjatyw państwa, będąc jednocześnie wskazówką dla działań podejmowanych w przyszłości. Wywodząca się z ordoliberalizmu, koncepcja społecznej gospodarki rynkowej zmieniała się na przestrzeni lat, jednak jej podstawowe założenia pozostały niezmiennie³⁷⁵. Koncepcja odrzuca bowiem dychotomiczny podział pomiędzy gospodarką rynkową a państwem socjalnym, tworząc system oparty na wolnym rynku, z instrumentami zabezpieczającymi go przed zagrożeniami płynącymi z żywiołowej i niekontrolowanej gry rynkowej. Podstawą jest jednak przekonanie, że wolność gospodarcza nie stoi w sprzeczności z obowiązkami socjalnymi państwa i można osiągnąć między nimi stabilny stan kompromisu³⁷⁶. Zatem w państwie społecznej gospodarki rynkowej system gospodarczy – ekonomiczny oraz państwo, pozostają w stosunku stałej współpracy i koordynacji, stawiając przede wszystkim na postępujący rozwój gospodarczy, którego skutkiem jest stan określany jako dobrobyt³⁷⁷. Społeczna gospodarka rynkowa opiera się więc na przekonaniu o niemożliwości oddzielenia ustroju społecznego i gospodarczego, co jak wskazuje A. Żurawik oznacza paralelność, a nie alternatywność celów gospodarczych i społecznych³⁷⁸. Jak trafnie wskazuje K. Strzyczkowski, określenie społeczna będzie natomiast stanowiło powód, dla którego może nastąpić ingerencja w procesy, składające się

³⁷²Na ten model zdecydował się także prawodawca europejski. Zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE, Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Wspiera postęp naukowo – techniczny. Zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka. Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi.

³⁷³B. Zawadzka analizując typy państw mówi o państwie o orientacji społecznej. Nazewnictwo w literaturze jest jednak bardzo zróżnicowane. Piśmiennictwo przedmiotu posługuje się więc pojęciami państwa dobrobytu, państwa socjalnego, socjalnego państwa prawa, państwa opiekuńczego, *welfare state*, społecznej gospodarki rynkowej, państwa subsydiarnego oraz państwa sprawiedliwości społecznej. I choć jest ich wiele, to wszystkie opisują ten sam stan rzeczy, tylko z różnego punktu widzenia i ze zróżnicowanym rozłożeniem akcentów dotyczących głównie zakresu ingerencji. Zob. B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, s. 24.

³⁷⁴Art. 20 Konstytucji RP nie należy traktować odrębnie od innych artykułów w tym akcie. Kompletnie rozumienie idei wyrażonej w art. 20 wymaga bowiem uwzględnienia jego związku z art. 1 (Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli) i art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) Konstytucji RP. Zob. A. Żurawik, *Społeczna gospodarka rynkowa jako konstytucyjna zasada ustroju gospodarczego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013, s. 439.

³⁷⁵Szerzej na ten temat: P. Czarnek, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej* [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 281 i nast.; R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 102 i nast.; K. Strzyczkowski, *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada publicznego prawa gospodarczego*, RPEiS 2007, Nr 4, s.13; P. Pysz, *Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 14 i nast.; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 75; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 244; R. Skarżyński, *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa. Główne idee polityczne ordoliberalizmu*, Warszawa 1994, s. 144 i nast.; R. Stasikowski, *Regulacja jako nowe zjawisko administracyjnoprawne* [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 258 i nast.; A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 73; K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań* [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006, s. 57 i nast.; W. Brodziński, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej* [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 73 i nast.

³⁷⁶Kompromis ten polega z jednej strony na swobodzie decydowania przez obywateli o typie i zakresie zaangażowania gospodarczego, którzy to obywatele jednocześnie godzą się przeznaczyć pewną określoną część dochodu narodowego na zapewnienie innym (słabszym) grupom obywateli zabezpieczenia społecznego za pomocą m.in. instytucji pomocy społecznej (zasada solidarności społecznej). Zob. R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 35.

³⁷⁷B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne...*, op. cit., s. 24.

³⁷⁸Zdaniem K. Strzyczkowskiego w pełni uprawnionym jest odrzucenie idei łączenia gospodarki rynkowej i państwa socjalnego, bowiem prawidłowe rozumienie społecznej gospodarki rynkowej zakłada traktowanie elementu społecznego jako immanentnego elementu gospodarki rynkowej. Zob. K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa* [w:] C. Kosikowski (red.) *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, Warszawa 2005, s. 18 – 19; K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji...*, op. cit., s. 25 – 26.

na gospodarkę rynkową. Innymi słowy, gdy gospodarka liberalna (wolnorynkowa) przynosi społecznie niepożądane rezultaty lub rezultaty niewystarczające, możliwe jest ograniczenie tej wolności ze względów społecznych³⁷⁹. Społeczny charakter należy więc rozumieć jako połączenie wolności i gwarancji prywatnej własności w obszarze gospodarki z gwarantowanymi osiąganymi wynikami gospodarczymi postępowaniem społecznym. Wspomniany autor nazywa to efektem uspołecznienia gospodarki, gdy państwo koryguje działalność mechanizmów ekonomicznych i wprowadza społeczne kryteria działań interwencyjno – regulacyjnych, z jednoczesnym zagwarantowaniem wolnorynkowego charakteru gospodarki³⁸⁰. Społeczna gospodarka rynkowa dopuszcza więc możliwość podjęcia przez państwo ingerencji w rynek, ale tylko w przypadku wystąpienia w jego ramach niepożądanych z punktu widzenia społeczno – gospodarczej polityki państwa procesów i zjawisk³⁸¹. W tym znaczeniu można ją więc określić, jako wolnorynkową gospodarkę z możliwością państwowej korekty ze względów społecznych. Polska gospodarka jest więc oparta na systemie, który dopuszcza możliwość podjęcia interwencji ze względu na realizację określonych celów (wartości), których nie można osiągnąć w inny sposób. Dopuszcza się więc ingerencję, ale pod warunkiem jej proporcjonalności do zakładanych celów, czyli m.in. przewyższania nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku oraz pomagania rynkowi, aby ten dostarczał odpowiednich sygnałów inwestycyjnych. Tak więc choć cele publiczne winny być realizowane przede wszystkim poprzez konkurencyjny i wspólny rynek w sektorze, to zasada ta dopuszcza motywowaną interesem publicznym ingerencję państwa w procesy gospodarcze (element korygujący), przy zachowaniu zasadniczo rynkowego charakteru sektora³⁸². Oznacza to, że państwo, realizując konstytucyjny model ustroju gospodarczego w sektorze, może na tej podstawie podjąć ingerencję, jeśli uzna, że wolny i konkurencyjny rynek nie realizuje zakładanych celów. W pełni do zaakceptowania wydaje się więc teza mówiąca o tym, że założenia społecznej gospodarki rynkowej stanowią podstawę dla podejmowania przez państwo motywowanej interesem publicznym ingerencji w sektor energetyczny.

Dobro wspólne w sektorze energetycznym

Nadrzędna zasada *Konstytucji RP*, znajduje również zastosowanie w sektorze energetycznym. Mowa tu o zasadzie ochrony godności osoby ludzkiej w kontekście art. 1 i pojawiającego się w nim pojęcia dobra wspólnego. Odwołanie się do konstytucyjnej aksjologii jest o tyle konieczne, że zmiany zachodzące w sektorze nie są odizolowane od szerszych zmian, zachodzących w całym systemie prawnym, który trafnie porównywany jest do systemu naczyń połączonych. Tak więc zmiany w sektorze, nie mogą być zupełnie niezależne od zmian w najwyższym akcie prawnym, wywierającym wpływ nie tylko na sektor, ale także na całe jego społeczno – gospodarcze otoczenie regulacyjne.

³⁷⁹Społeczny charakter gospodarki nie jest państwową korektą gospodarki rynkowej, lecz jej typem (rodzajem). K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji...*, op. cit., s. 19.

³⁸⁰Ibidem, s. 16.

³⁸¹W kwestii jego rozumienia wielokrotnie wypowiadał się także TK podkreślając, iż (...) państwo może: ingerować w zależności od koniunktury lub recesji w stosunki gospodarcze tak, aby łagodzić skutki mechanizmów rynkowych, w celu utrzymania równowagi makroekonomicznej (...) [pojęcie] „społeczna gospodarka rynkowa” należy więc rozumieć, jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo, w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych (...) [co] od strony normatywnej (...) oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań, łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw. Zob. Wyrok TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.

³⁸²Cele społeczne gospodarki są więc warunkowane kondycją gospodarki rynkowej. Zob. M. Będkowski – Kozioł, *Aksjologia regulacji sektora energetycznego (część I)*, PUG 2014, Nr 11, s. 4.

Wszystkie normy, z których składa się *Konstytucja RP* mają formalnie taką samą moc prawną, jednakże niektóre z nich – w tym w szczególności art. 1 i art. 30³⁸³ – mają bardziej doniosłe znaczenie dla wszystkich aspektów życia codziennego³⁸⁴. Odchodząc od bardzo formalnego ujęcia *Konstytucji RP*, jako najważniejszej podstawy prawnej organizującej życie danego państwa oraz społeczeństwa, w literaturze zwraca się uwagę, że jest ona (może przede wszystkim) wyrazem pewnego systemu wartości prawodawcy, który determinuje poszczególne normy składające się na jej tekst³⁸⁵. Normy prawne są więc w tym znaczeniu oczekiwanymi strategiami, zmierzającymi do urzeczywistnienia określonych wartości. Można więc przyjąć, że wspomniane artykuły są więc wyrazem uprzednich założeń aksjologicznych prawodawcy. Ujmując to inaczej, są *metodą transpozycji, przeniesienia wartości ze sfery aksjologicznej i moralnej na grunt prawa pozytywnego, za pomocą instrumentów języka prawnego*³⁸⁶. W tym miejscu najwłaściwszym wydaje się więc odwołanie do wyroku TK, w który najpełniej podsumował on zależności pomiędzy sektorem energetycznym a pojęciem dobra wspólnego³⁸⁷. TK podkreśla w nim, iż (...) *gospodarka energetyczna podlega prawom rynku regulowanego. Dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa – a zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela. Dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mówi art. 1 Konstytucji. W dziedzinie gospodarki energetycznej mamy zatem do czynienia z interferencją różnych wartości i zasad konstytucyjnych (...)*. TK stanął tym samym na stanowisku, iż dostęp do energii jest tak podstawową kwestią, że bez jego zagwarantowania niemożliwa staje się realizacja dobra wspólnego. W tym sensie prawo energetyczne (podobnie jak prawo gospodarcze publiczne) ma obowiązek jego realizacji³⁸⁸. We wspomnianym wyroku zwrócono także uwagę, iż realizacja szeroko rozumianego dobra wspólnego jest przede wszystkim obowiązkiem państwa i administracji publicznej. To właśnie one są zobligowane do zapewnienia jednostkom możliwości realizacji innych praw wynikających z *Konstytucji RP*, a więc także prawa do godnego życia. Jednostka (odbiorca energii), stała się zatem podstawowym celem działań państwa i administracji. Jednak samo zagwarantowanie praw – nawet na gruncie konstytucyjnym – nie gwarantuje ich realizacji i wymaga podjęcia określonych działań.

Godność a usługi powszechne – rozwój pojęcia godnego życia

Pomimo przyjęcia szerokiego obszaru badawczego, aksjologiczne uzasadnienie zapewnienia dostępu do energii, wykracza poza pojęcie dobra wspólnego z art. 1 *Konstytucji RP*. Częściej jest bowiem kojarzone z innym pojęciem, tj. nakazem ochrony godności wyeksponowanym w preambule oraz art. 30. Dla wielu autorów (którzy określają ją, jako pierwszą z zasad ogólnych), ochrona godności urasta więc nie tylko do fundamentu systemu prawnego, ale stanowi przede wszystkim podstawę

³⁸³Art. 1, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli oraz art. 30 mówiący o tym, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Zob. *Konstytucja RP* z 2.4.1997 r. Dz.U., Nr 78, poz. 483 ze zm.

³⁸⁴Podczas gdy inne normy mają charakter proceduralno – organizacyjny.

³⁸⁵D. Dudek zwraca uwagę, że proces rekonstrukcji wartości stanowiących podstawę *Konstytucji RP* przebiega w przeciwnym kierunku do procesu jej tworzenia. Istnieje więc *domniemanie racjonalnego prawodawcy* [które] *pozwala uznać, że autorytet konstytucyjny najpierw dokonał wyboru określonego systemu wartości i konsekwentnie ustalił tożsamość ustrojową danej konstytucji, co wyraził w poprawnie zredagowanych przepisach, umożliwiającich odczytanie z nich jednoznacznych norm prawnych*. Zob. D. Dudek, *Pojęcie i klasyfikacja zasad ustrojowych* [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 19 i nast.

³⁸⁶D. Dudek, *Pojęcie i klasyfikacja...*, op. cit., s. 21.

³⁸⁷Wyrok TK z 25.7.2006 r., P 24/05, Dz.U. [2006], Nr 141, poz. 1012.

³⁸⁸Większość autorów podkreśla, iż dobro wspólne jest kluczową wartością prawa publicznego.

sprawiedliwości³⁸⁹. Tym samym powinna ona znaleźć ochronę również na gruncie prawa energetycznego, porządkującego działanie sektora zapewniającego odbiorcom dostęp do kluczowego w dzisiejszych czasach dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia elektryczna.

Problem zapewnienia ochrony godności na gruncie przepisów prawnych, dotyczy kilku kluczowych kwestii, z których pierwsza dotyczy braku konsensusu, co do treści tego pojęcia. Brak definicji legalnej nie uniemożliwia jednak poznania istoty tego pojęcia. Podobnie jak w przypadku innych pojęć nieposiadających ogólnie akceptowanych definicji legalnych, również w przypadku godności przedstawiciele doktryny wskazują bowiem na szereg charakterystycznych cech, dzięki którym łatwiej zrozumieć jej wieloaspektową istotę³⁹⁰. W pierwszej kolejności można wymienić więc jej obiektywnie przyrodzony charakter i niezbywalność (nie można jej nikogo pozbawić, ani się jej zrzec)³⁹¹, bycie źródłem fundamentalnych praw, będących podstawą porządku prawnego³⁹² oraz łączenie dzięki niej wszystkich pozostałych praw człowieka. Inni autorzy traktują ją natomiast, jako kryterium w stosunku do stanowienia, jak i wykładni prawa lub też cechę osoby ludzkiej (...) *znajdująca wyraz w poczuciu własnej odrębności, wartości jako człowieka i oczekiwaniu poszanowania tych cech, tj. własnej integralności w szacunku dla samego siebie*³⁹³, *przesądzającą o niepowtarzalności, wyjątkowości i szacunku należnym każdemu człowiekowi, niezależnie od obiektywnie czy subiektywnie postrzeganych innych jego cech*³⁹⁴. Tak więc godność stanowi istotną cechę każdego człowieka, przy czym jest ona jednocześnie kryterium, które należy brać pod uwagę w procesie stanowienia i stosowania prawa ją chroniącego. Można więc przyjąć, że (...) *godność człowieka determinuje zarówno rekonstrukcję katalogu konkretnych uprawnień jednostki, ich istoty oraz zakresu, jak i dopuszczalnych ograniczeń*³⁹⁵. Z tego względu godność człowieka należy *traktować, jako swego rodzaju odesłanie do treści tej idei, tak jak zasada godności człowieka daje się odnaleźć zarówno w koncepcjach filozoficznych – politycznych, jak i w obowiązujących tekstach prawnych*³⁹⁶. Jednakże, ze względu na wieloznaczność tego pojęcia, każdorazowe odwołanie się do godności ludzkiej winno być poparte analizą kontekstu użycia, a co za tym idzie zakresu odwołania.

Nie ulega wątpliwości, że wszystkie te cechy potwierdzają tezę o wyjątkowym charakterze godności. Z tego też względu państwo ma obowiązek spełniania w tym zakresie roli gwaranta, zapewniającego jej ochronę oraz poszanowanie. Odwołując się do koncepcji prawa natury, państwo gwarant nie stworzyło godności (nie może też jej nadać lub jej pozbawić), ale jest tylko wyrazicielem i podmiotem potwierdzającym uprzednią, prawnonaturalną wartość, jaką jest godność³⁹⁷. Wieloaspektowość godności i związana z tym otwartość jej definiowania wpływa na ciągłą zmianę (ewolucję) tego pojęcia, które rozwija się wraz z rozwojem człowieka i jego otoczenia, odkrywając w ten

³⁸⁹Tak m.in. M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka* [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 20; P. Dutkiewicz, *Problem aksjologicznych...*, op. cit., s. 115; M. Piechowiak, *Godność i równość jako podstawy sprawiedliwości z perspektywy międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Toruński rocznik praw człowieka i pokoju, 1993, Nr 1, s. 39.

³⁹⁰Poszanowanie godności ludzkiej może być postrzegane na różnych płaszczyznach, m.in. jako wartość, postulat skierowany do pewnej grupy adresatów, zasada prawna, standard postępowania, standard oceny oraz dyrektywa interpretacyjna w procesie stosowania prawa.

³⁹¹Zob. M. Piechowiak, *Pojęcie praw...*, op. cit., s. 19; M. Piechowiak, *Godność i równość...*, op. cit., s. 42 i nast.

³⁹²Dominujące jest w tym zakresie podejście prezentowane przez M. Piechowiaka, który wskazuje, że *wszystkie systemy prawa stanowionego, w których nie jest choćby implicite uznana godność człowieka za podstawę prawa są w tej perspektywie pozbawione fundamentu sprawiedliwości, a regulacje które są sprzeczne z postulatami wynikającymi z uznania przyrodzonej godności są niesprawiedliwe (...)*. Zob. M. Piechowiak, *Pojęcie praw...*, op. cit., s. 20; P. Dutkiewicz, *Problem aksjologicznych...*, op. cit., s. 115; D. Dudek, *Godność człowieka według Konstytucji RP* [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 51 i nast.

³⁹³A. Młynarska – Sobaczewska, *Wolności i prawa człowieka i obywatela* [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 85.

³⁹⁴Ibidem, s. 89.

³⁹⁵D. Dudek, *Godność człowieka...*, op. cit., s. 55.

³⁹⁶L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 90.

³⁹⁷W tym sensie jest to także pozytywizacja prawa naturalnego. J. Krukowski opisując relację pomiędzy godnością a prawem pozytywnym porównuje ją do relacji ustawy i rozporządzenia. J. Krukowski, *Godność człowieka...*, op. cit., s. 45.

sposób nowe obszary, związane z godnością, a także nowe sposoby zapewnienia jej ochrony i pełnej realizacji³⁹⁸. Odkrywając nowe sposoby realizacji godności, prawodawca nie działa jednak jako kreator wartości, gdyż we wspomnianym procesie odwołuje się do wartości już istniejących. Wielowymiarowość godności wiąże się także z koniecznością zastosowania różnorodnych narzędzi do zapewnienia nie tylko jej ochrony, ale przede wszystkim umożliwienia pełnej realizacji. Dlatego uznanie godności za wartość, pociąga za sobą nakaz określonej (proporcjonalnej) reakcji prawnej, której aksjologiczną granicę stanowi art. 30 *Konstytucji RP*, determinujący hierarchię praw i wolności. W konsekwencji ustawodawca powinien więc kształtować system prawny w sposób optymalny, gwarantujący z jednej strony odpowiednią ochronę godności, z drugiej kreujący instrumenty, umożliwiające tę ochronę³⁹⁹.

Godność jest jednak pojęciem stosunkowo abstrakcyjnym, szczególnie z punktu widzenia organów tworzących i stosujących prawo. Wymaga więc stworzenia pasów transmisji na grunt prawa stanowionego, czego dobrym przykładem jest rozwijana w ostatnich latach (zarówno przez prawodawcę unijnego jak i państwa członkowskie) kategoria usług użyteczności publicznej w sektorze energetycznym⁴⁰⁰ i powiązana z tym szersza tematyka poprawy jakości życia, eliminowanie zjawisk związanych z wykluczeniem społecznym oraz ograniczanie nadmiernych różnic w sytuacji społeczno – materialnej, wpisujących się w unijną koncepcję zrównoważonego rozwoju. Tak trafia się na grunt prawa energetycznego i dostępu do usług powszechnych, łączonych (szczególnie przez prawo europejskie) z realizacją godnego życia poprzez dostęp do dobrej jakości energii po przystępnych cenach⁴⁰¹. Realizacja godności ludzkiej jest więc chroniona także przez obowiązek świadczenia usług powszechnych. Tak więc wartość ta – choć nie jest wprost sformułowana na gruncie prawa energetycznego – jest jednak przez nie wyrażana⁴⁰². Dostarczanie energii (oraz ciepła) związane jest przecież z podstawowymi (stałymi) potrzebami człowieka, element zmienności dotyczy natomiast sposobu realizacji tych potrzeb.

Interes publiczny w sektorze energetycznym jako uzasadnienie ingerencji

Drugim, równie ważnym aktem w odniesieniu do sektora, jest samo prawo energetyczne, które można rozpatrywać także jako formę zewnętrznej interwencji państwa w dziedzinę obiektywnych praw rynkowych⁴⁰³. Prawo energetyczne rozumiane jest szeroko, jako zbiór regulacji prawnych, kształtujących sektor energetyczny. Przedmiotem badań jest więc nie tylko ustawa *PrEn*, ale także szereg innych dokumentów, na które składają się m.in. dokumenty dotyczące polityki energetycznej oraz prawo pierwotne i wtórne UE. Rozumiane w ten sposób prawo energetyczne stanowi natomiast część prawa gospodarczego publicznego, które zdaniem wielu autorów jest niczym innym jak motywowanym

³⁹⁸M.G. Woźniak traktuje tę sytuację jako pewnego rodzaju dylemat nieuchronnie związany z rozwojem cywilizacji, która musi zdecydować – czy ma to być jedynie rozwój oparty na przyroście wartości rynkowych, czy też równie ważne jest w nim przewartościowanie celów na rzecz głębszego stosunku do (...) godności osoby. Zob. M.G. Woźniak, *Spójność społeczno – ekonomiczna wyzwaniem XXI wieku* [w:] D. Kopycińska (red.), *Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych*, Szczecin 2006, s. 11.

³⁹⁹Wyrok TK z 10.10.2001 r., K 28/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 212.

⁴⁰⁰D. Dudek, *Godność człowieka...*, op. cit., s. 54.

⁴⁰¹M.G. Woźniak analizując spójność społeczno – ekonomiczną w XXI w. zwraca uwagę na istotę dokonującego się we wszystkich dziedzinach rozwoju, który z jednej strony jest wyznaczany przez konkretne rozwiązania instytucjonalne (np. w zakresie poprawy konkurencji), z drugiej związany jest z określonymi celami pozainstytucjonalnymi. Stąd też pojęcie zrównoważonego rozwoju, który uwzględnia inne, pozarynkowe cele, w tym m.in. ochronę godności ludzkiej. M.G. Woźniak, *Spójność społeczno – ekonomiczna...*, op. cit., s. 11.

⁴⁰²Traktowanie godności jako pewnego rodzaju meta wartości nie jest jedynym rozwiązaniem. Rację ma A. Szafrński, który wskazuje, że istnieje ogólna zasada, która zbiera pozostałe, a jest nią dobro wspólne, które autor ten rozumie jako sumę warunków społecznych, gospodarczych, politycznych, kulturalnych, które pozwalają jednostkom i ich organizacjom na całościowy rozwój. Wydaje się jednak, że wspomniana zasada (wartość) jest w swej istocie wtórna w stosunku do nakazu ochrony godności. Zob. A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 240.

⁴⁰³M. Szydło, *Funkcje administracji publicznej...*, op. cit., s. 122.

interesem publicznym prawem interwencji państwa w gospodarkę⁴⁰⁴. Czym jest jednak ten interes publiczny? Wyczerpujący przegląd definicji i odwołań do pojęcia interesu publicznego zaprezentował P. Bogdanowicz w poświęconej mu w monografii⁴⁰⁵. Zdaniem tego autora jest on jedną z najważniejszych klauzul generalnych (konstytucyjny charakter) oraz jedną z przesłanek ingerencji w sferę wolnościową. Interes publiczny wyznacza więc granicę dopuszczalnej ingerencji czynnika publicznoprawnego w sferę prywatnoprawną⁴⁰⁶. Dla jego zrozumienia najważniejsza jest jednak konstatacja, iż interes publiczny stanowi kategorię pojęciową o treści ustalonej każdorazowo przez prawodawcę⁴⁰⁷, i to od niego zależy ważenie różnych wartości oraz podejmowanie decyzji czy dana wartość jest na tyle ważna, by dla jej ochrony konieczne było ograniczenie innych⁴⁰⁸. W tym sensie zdefiniowanie interesu publicznego będzie się wiązało z koniecznością ustalenia celów prawa energetycznego. Konsekwentnie, cele te są celami publicznymi w takim sensie, w jakim realizują one interes publiczny w sektorze.

Z natury instytucji, jaką jest państwo, wynika, że gdy ingeruje ono w sektor, musi uważać realizację niektórych rodzajów wartości za bardziej pożądane, korzystne. Jeśli zaś prawodawca, dokonując oceny wagi danych wartości, uwzględnia założenia swojego systemu aksjologicznego, w takim przypadku podstawę interesu można nazwać podstawą aksjologiczną. Natomiast podstawa aksjologiczna jest uzasadnieniem ingerencji nią motywowanej, wartości wymagają bowiem strategii zmierzających do ich realizacji (zaistnienia).

Najprostszym sposobem wyrażania wartości w prawie (odkrywania), jest ich bezpośrednie zakodowanie przez ustawodawcę, w postaci przepisów lub zdań prawnych⁴⁰⁹. W ten sposób powstaje oficjalna podstawa aksjologiczna, a tak inkorporowane wartości stają się wartościami wewnętrznymi prawa⁴¹⁰. Każda interpretacja ustawy jest więc interpretacją realizowanych przez nią wartości. Opisana droga wprowadzania wartości w obszar prawa jest drogą najprostszą, ale nie jedyną. Możliwe jest także wyinterpretowanie⁴¹¹ wartości w toku egzegezy tekstów prawnych. Dzieje się tak, gdyż system prawa i płaszczyzna normatywna (wartości) oddziałują na siebie. Brak bezpośredniego odwołania w tekście prawnym nie wyklucza więc, iż określone wartości miały na niego wpływ, oddziaływały na normy na etapie ich tworzenia albo, iż wartości te mają wpływ na system prawny już na etapie jego stosowania⁴¹².

Cele prawa energetycznego – katalog zamknięty?

Przechodząc do uwag szczegółowych, tekst pierwotny *PrEn* w warstwie celowościowej opiera się przede wszystkim na art. 1 ust. 2, mówiącym, iż celem ustawy jest tworzenie warunków

⁴⁰⁴A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 43.

⁴⁰⁵P. Bogdanowicz, *Interes publiczny...*, op. cit., s. 80 i nast.

⁴⁰⁶A. Żurawik, *Pojęcie interesu publicznego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013, s. 410.

⁴⁰⁷Nie ma więc potrzeby tworzenia jego uniwersalnej definicji. W każdym przypadku interes publiczny będzie się zmieniał w zależności od przedmiotu regulacji, jej zakresu oraz kontekstu społeczno – gospodarczego. Można więc powiedzieć, że interes publiczny jest stale poddawany redefinicji i zmienny w czasie. Dzisiejsze jego rozumienie nie będzie bowiem takie samo jak np. za lat 30. Zob. P. Bogdanowicz, *Interes publiczny...*, op. cit., s. 80.

⁴⁰⁸A. Żurawik, *Pojęcie interesu...*, op. cit., s. 410.

⁴⁰⁹Przykładowo w preambule Konstytucji RP.

⁴¹⁰H. Groszyk, L. Leszczyński, *Aksjologia prawa* [w:] H. Rot (red.) *Problemy metodologii i filozofii prawa. Materiały VIII Ogólnopolskiego Zjazdu Teoretyków Państwa i Prawa*, Bierutów 26 – 28 IX 1985, Wrocław 1988, s. 57.

⁴¹¹H. Groszyk, L. Leszczyński, *Aksjologia...*, op. cit., s. 57. Wspomniani autorzy zwracają także uwagę, iż język prawny ze względu na operowanie nazwami abstrakcyjnymi, posiada otwartą strukturę znaczeniową nastawioną na interpretację.

⁴¹²Część doktryny zwraca także uwagę, że ze względu na fakt, iż prawo zawsze coś wyraża (nie może być indyferentne aksjologicznie) to w każdej normie systemu prawa obok aspektu dyrektywalnego czy normatywnego można wyróżnić także aspekt aksjologiczny. Zob. M. Kordela, *Zasady prawa...*, op. cit., s. 108; M. Grabiec, *Konstytucyjna ranga traktatowej zasady stabilności cen* [w:] A. Nowak – Far (red.), *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, Warszawa 2010, s. 103.

do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów⁴¹³.

W doktrynie nie jest sporne, że wspomniane cele są równorzędne i powinny być brane pod uwagę w procesie wykładni (interpretacji) pozostałych przepisów *PrEn* oraz służyć za kryterium oceny podejmowanych przez administrację publiczną działań w sektorze⁴¹⁴. Nie wyklucza to jednak – na co trafnie zwróciła uwagę A. Walaszek – Pyziół – ich potencjalnie konkurencyjnej relacji względem siebie⁴¹⁵. Przy czym nie jest możliwe całkowite pominięcie w procesie wykładni żadnego z celów wskazanych w art. 1 ust. 2 *PrEn*, a dopiero całościowa analiza wszystkich celów pozwala na określenie katalogu wartości, którymi kierował się ustawodawca przy jego tworzeniu⁴¹⁶. Chociaż niektórzy komentatorzy wskazują na pewną ułomność sformułowania art. 1 ust. 2 *PrEn*⁴¹⁷, jego analiza wyraźnie wskazuje, iż prawodawca odwołując się wprost do m.in. przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii oraz ochrony interesów odbiorców wraz z minimalizacją kosztów, wyraźnie zdefiniował główne cele, jakie ma realizować sektor. Dodając natomiast do tych celów rozwój konkurencji (jak zrobili to J. Baehr, J. Antczak i E. Stawicki), ich łączna analiza znajduje uzasadnienie w aksjomacie, iż (...) *najsukuteczniejszym narzędziem ochrony interesów odbiorców jest rozwój konkurencji i ograniczenie skutków monopolii, prowadzące do obniżania kosztów i cen*⁴¹⁸. Rację ma jednak także M. Będkowski – Koziół, który podkreśla, iż artikulacja tego rodzaju celów (m.in. rozwoju konkurencji i przeciwdziałania negatywnym skutkom monopolii naturalnych), oznaczała dla sektora energetycznego gruntowną zmianę paradygmatu funkcjonowania, w stosunku do stanu prawnego sprzed 1997 r.⁴¹⁹.

Przedstawiona interpretacja jest jednak jedną z wielu możliwych interpretacji aksjologicznych założeń prawodawcy. Z jednej strony redakcja art. 1 ust. 2 *PrEn* wskazuje, że znajdujący się tam katalog ma charakter zamknięty. Jednak sformułowanie celów ustawy sugeruje także, że stanowią one generalne wytyczne, w ramach których mieszczą się inne, pomniejsze cele, bezpośrednio nieprzywołane w tym artykule. Tym samym możliwe jest przyjęcie jeszcze innego punktu widzenia, który nakazuje analizę celów nie tylko przez pryzmat art. 1 ust. 2 *PrEn*, ale również w kontekście brzmienia całej ustawy. W pełni uprawnione wydaje się więc stanowisko A. Szafrąńskiego, który wskazuje, iż do wartości chronionych przez państwo w sektorze energetycznym należą konkurencja, bezpieczeństwo

⁴¹³Analizując treść *PrEn* oraz Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r., uwagę zwraca współzależność (tożsamość) teleologiczna obu aktów, których powstanie datuje się na ten sam rok (1995).

⁴¹⁴M. Swora i A. Falecki podkreślają, że przesłanki zwolnienia z art. 49 *PrEn* w trybie art. 47 *PrEn* nie dotyczą tylko zaistnienia warunków konkurencji. Autorzy wskazują, że wydając decyzję o zwolnieniu przedsiębiorstwa z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, Prezes URE jest zobowiązany do uwzględnienia ustawowego obowiązku równoważenia interesów przedsiębiorstw i odbiorców. M. Swora, A. Falecki, *Komentarz do art. 49 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 1263; A. Walaszek – Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 13 – 14.

⁴¹⁵W tym znaczeniu, że pełna realizacja jednego z nich może utrudniać, a nawet uniemożliwiać realizację pozostałych. Zob. A. Walaszek – Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 14.

⁴¹⁶Wskazanie przez prawodawcę katalogu celów w art. 1 ust. 2 *PrEn* nie wyklucza możliwości wyinterpretowania z treści ustawy jeszcze innych celów. Zob. M. Swora, Z. Muras, *Komentarz do art. 1 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 72 – 73.

⁴¹⁷M. Dietl i K. Makowski, wskazują, iż wiele z kwestii określających zakres przedmiotowy ustawy oraz cele nie znalazło wyraźnego potwierdzenia w kolejnych artykułach. W konsekwencji autorzy postulują stworzenie zupełnie nowego katalogu celów, który znalazłby odzwierciedlenie w dalszych przepisach *PrEn*. M. Dietl, K. Makowski, *Monopolizacja...*, op. cit., s. 2; J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Kraków 2003, s. 13 – 14.

⁴¹⁸J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 18 – 19.

⁴¹⁹M. Będkowski – Koziół, *Aksjologia regulacji...*, op. cit., s. 4.

energetyczne, oszczędne i efektywne wykorzystanie energii, zaangażowanie w ochronę środowiska przez promocję odnawialnych źródeł energii oraz działanie na rzecz gospodarki niskoemisyjnej⁴²⁰.

Prawdą jest, że ustawodawca w *PrEn* wprost dowartościował odbiorców, jako słabszych uczestników procesów zachodzących w sektorze. Niestety w dalszej części *PrEn* nie zapewnił odpowiednich środków (narzędzi), za pomocą których miałyby dokonywać się ochrona (równoważenie) interesów odbiorców. Oczywiście był tam art. 7, mówiący o obowiązku zawarcia umowy, art. 8 dotyczący rozstrzygania sporów, jednak na zmieniającym się rynku energii instrumenty te dawały odbiorcy relatywnie niewielką ochronę⁴²¹. Należy jednak w tym miejscu dodać, że powstanie *PrEn* przypada na okres I pakietu liberalizacyjnego, który stanowił początkowy etap zmian w aksjologii sektora i związaną z tym obecnością państwa oraz jego odpowiedzialnością za ochronę odbiorców.

Cele polityki energetycznej państwa – novum czy niepotrzebne powtórzenie?

Poza *PrEn* wytycznych, co do podstawy aksjologicznej ustawodawcy poszukuje się również w obszarze polityki energetycznej państwa. Przechodząc do szczegółów należy jednak zaznaczyć, że *PrEn* wyznacza główne społeczno – gospodarcze cele, które mają zostać zrealizowane w ramach polityki energetycznej państwa⁴²², tak więc cele polityki energetycznej są tożsame (pokrywają się) z celami wyznaczonymi przez *PrEn*. Są one także zbieżne z celami polityki energetycznej UE. Istotnym dokumentem z punktu widzenia szeroko rozumianej aksjologii sektorowej są więc m.in. *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.*, przyjęte przez Radę Ministrów 22.2.2000 r. Wskazują one trzy główne cele dla sektora w perspektywie roku 2020, a należą do nich bezpieczeństwo energetyczne (w szczególności dywersyfikacja nośników energii), poprawa konkurencyjności (zarówno podmiotów sektora, jak i produktów oraz usług), a także ochrona środowiska. Brak jest jednak wyraźnego zaakcentowania celów prospołecznych i wskazania na cel ostateczny, jaki ma zrealizować sektor po przeprowadzeniu procesów liberalizacyjnych i zmianie struktury. Można to jednak łatwo wyjaśnić wczesnym etapem zmian, nakierowanych przede wszystkim na cel w postaci osiągnięcia jak najbardziej konkurencyjnego i liberalnego rynku energii.

Zmiany w zakresie teleologii działań państwa w sektorze, obserwuje się nie tylko analizując *PrEn* i powiązane z nim akty prawne. Biorąc bowiem pod uwagę złożoność gospodarki i relacje, zachodzące między różnymi jej elementami, zmiany w sektorze są często efektem zmian zachodzących paralelnie w innych obszarach. Przykładem czego jest rządowy dokument *Program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego*⁴²³ z 28.1.2003 r. Jest on o tyle ważny, że jako jeden z pierwszych dokumentów krajowych wskazuje na cele i kierunki zmian w sektorze i robi to na długo przed zmianami, wywołanymi implementacją założeń II i III pakietu

⁴²⁰Ten sam autor wskazał także na ciekawe rozróżnienie pomiędzy polską ustawą a prawem pierwotnym UE. Podkreślił on, że polska ustawa – w odróżnieniu od prawa unijnego – dostrzega poza przedmiotem regulacji sektorowej, także podmioty tej polityki i interesy. Polska ustawa uwzględnia więc zróżnicowanie sił rynkowych przedsiębiorców i odbiorców a w konsekwencji nakazuje ich sprawiedliwe traktowanie. Zob. A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 155 – 161.

⁴²¹*Założenia PrEn* są stale weryfikowane. Negatywne skutki naturalnych monopolii oraz postępująca liberalizacja doprowadziły do tego, że już w pierwszych latach funkcjonowania ustawy i działalności Prezesa URE jasnym stało się, że w strukturze URE potrzebne jest wyodrębnienie nowego podmiotu, który przejmie część obowiązków regulatora związanych z równoważeniem interesów odbiorców. W dniu 1.7.2002 r. powołano więc Rzecznika Odbiorców Paliw i Energii, którego zadaniem było wspieranie odbiorcy, jako słabszej strony w stosunkach z przedsiębiorstwami energetycznymi. Pomimo faktu, iż działania przez niego podejmowane mieszczą się w zakresie doradztwa i pomocy merytorycznej, to co roku setki odbiorców paliw i energii zgłaszają mu również problemy związane m.in. z nielegalnym poborem i taryfami. Stworzenie tego typu stanowiska należy więc traktować, jako wyraz pewnej szerszej filozofii regulatora, a co za tym idzie państwa, dostrzegającego nierównowagę w stosunkach odbiorcy (szczególnie odbiorcy wrażliwy) – przedsiębiorstwo energetyczne. Taka sytuacja wymaga więc wielotorowych działań nakierowanych na ten sam cel. Szerzej na ten temat: J. Bełkowski, *O zadaniach Rzecznika odbiorców paliw i energii*, Biul. URE 2002, Nr 5, s. 29 i nast.

⁴²²A. Walaszek – Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 36.

⁴²³Dokument rządowy – program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego, przyjęty przez Radę Ministrów 28.1.2003 r. [online]. Dostępny: <www.bip.msp.gov.pl> (dostęp: 4.6.2013).

liberalizacyjnego. Wskazano w nim, iż celem szeroko rozumianej restrukturyzacji sektora jest (...) *zainicjowanie i przeprowadzenie takich zmian, by elektroenergetyka w większym niż dotąd stopniu i zakresie służyła gospodarce i odbiorcom finalnym*⁴²⁴, przy jednoczesnym założeniu, iż głównym priorytetem jest stworzenie konkurencyjnego rynku energii. W innym miejscu podkreślono natomiast, iż (...) *dla sektora elektroenergetycznego występuje tożsamość celów wyznaczonych dla całej gospodarki* (...) [a] *ostatecznym beneficjentem będzie klient*⁴²⁵. Wyraźnie widać więc pewne aksjologiczne przesunięcie na akceptowanej przez prawodawcę skali priorytetów.

Zmiany w zakresie celów przyniosła również nowelizacja z roku 2005⁴²⁶, zmieniająca art. 1 oraz art. 13 *PrEn* w odniesieniu do celów polityki energetycznej państwa. W wyniku nowelizacji, w art. 1 usunięto fragment, mówiący o *ochronie interesów odbiorców i minimalizacji kosztów*, a zastąpiono go *równoważeniem interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii*. Natomiast w art. 13 *PrEn* dodano nowy katalog celów, stanowiący uzupełnienie katalogu z art. 1, opierający się na zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzroście konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochronie środowiska. W uzasadnieniu wspomnianej nowelizacji wskazano, iż miała ona na celu dostosowanie przepisów *PrEn* do *Dyrektyw 2003/54/WE* oraz *Dyrektywy 2003/55/WE*⁴²⁷, a zmianę w art.1 *PrEn* uzasadniono w pierwszej kolejności koniecznością uniknięcia zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw w przypadku ograniczeń inwestycji w celu minimalizacji kosztów.

Spółeczna funkcjonalizacja celów sektora

Ocena tych zmian nastręcza trudności, ponieważ literalne brzmienie obu regulacji wskazuje, iż korzystniejsza z punktu widzenia odbiorców była wcześniejsza wersja (art. 1). Jednak całościowe porównanie celów i środków przewidzianych do ich realizacji wypada zdecydowanie na korzyść ustawy w wersji znowelizowanej. Nowe brzmienie (art. 1) mówiące o równoważeniu interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii z aksjologicznego punktu widzenia wskazuje także na wzmocnienie i chęć ochrony strony słabszej – odbiorców. Przykładowo M. Swora i Z. Muras rozumieją bowiem równoważenie interesów w kategorii (...) *wyrównywania działania sił przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii*⁴²⁸, co jest o tyle trudne, iż dla sektora naturalny jest raczej stan nierównowagi pomiędzy przedsiębiorcami a odbiorcami⁴²⁹. Równoważenie interesów, prócz spełniania roli użytecznej dyrektywy interpretacyjnej, polega więc głównie na ochronie (polepszaniu) sytuacji odbiorców⁴³⁰, przy jednoczesnym uwzględnianiu szczególnych warunków prowadzenia działalności przez naturalnych monopolistów, rynkowego (komercyjnego) wymiaru prowadzonej przez nich działalności oraz dysproporcji w dostępie do informacji. Przed regulatorem (czyli pośrednio przed prawodawcą) zostało więc postawione trudne zadanie pogodzenia sprzecznych

⁴²⁴Dokument rządowy – program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego, przyjęty przez Radę Ministrów 28.1.2003 r. [online]. Dostępny: <www.bip.msp.gov.pl> (dostęp: 4.6.2013), s. 11.

⁴²⁵Ibidem, s. 18.

⁴²⁶Ustawa z 4.3.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. [2005], Nr 62, poz. 552.

⁴²⁷Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych (druk 3135) z 22.7.2004 r. [online]. Dostępny: <ww2.senat.pl> (dostęp: 3.5.2013), s. 83.

⁴²⁸M. Swora, Z. Muras, *Komentarz do art. 1 PrEn...*, op. cit., s.163 – 164.

⁴²⁹Podobnie ujął to Prezes URE mówiąc o równoważeniu interesów. Zdaniem regulatora, równoważenie polega na tym, że z jednej strony przedsiębiorcy prezentują swoje interesy Prezesowi URE niejako wprost, we wnioskach taryfowych, w których zazwyczaj wnioskuje o podwyższenie opłat dla odbiorców. Przy czym motywują to najczęściej koniecznością pokrycia uzasadnionych kosztów prowadzenia działalności. Z drugiej natomiast strony są odbiorcy, którzy chcą płacić za gaz i energię jak najmniej. Zadaniem Prezesa URE jest więc takie ukształtowanie stosunków (relacji) między stronami, aby interesy żadnej ze stron nie przeważały. Zob. J. Piszczatowska, *Muszę godzić różne interesy. Rozmowa z Markiem Woszczykiem*, Rzeczpospolita Nr 288, 10.12.2012, s. 6.

⁴³⁰Nie jest to łatwe, szczególnie mając na względzie, że odbiorcy jako strona relacji są grupą nie tylko zróżnicowaną ze względu na ilość pobieranej energii, sposób poboru i jej charakterystykę fizyczną (ilość pobieranej energii, sposób jej poboru). Są także grupą słabiej zorganizowaną.

interesów stron, tj. przedsiębiorców zorientowanych na zysk oraz odbiorców, chcących uzyskać dostęp do taniej i dobrej jakości energii dostarczanej w niezakłócony sposób.

Ścieranie się tych dwóch grup interesu wiąże się także z konfliktem wartości/celów. Z jednej strony jest cel, jakim jest osiągnięcie jak największych zysków (cele rynkowe), z drugiej cel prospołeczny, w postaci konieczności zapewnienia świadczenia usługi powszechnej. Drugą grupę celów można powiązać z celami prokonkurencyjnymi, jednak przy założeniu, że konkurencja pomiędzy przedsiębiorstwami jest najlepszym sposobem na obniżenie cen energii i podniesienie jakości obsługi odbiorców, co jak wiadomo, nie jest gwarantowane.

Cele wymagają podjęcia określonych działań, tworząc tym samym relację cel – środki. Środki (narzędzia), jakimi posługuje się polski prawodawca zostaną szczegółowo przeanalizowane w dalszej części pracy, w tym miejscu należy jednak wskazać, że cel (równoważenie interesów) realizowany przez Prezesa URE, dotyczy sfery niewładczej, przejawiającej się przede wszystkim w łagodzeniu skutków braku pełnej informacji po stronie odbiorców oraz wypracowania wzorców dobrych praktyk⁴³¹.

Wspomniane zmiany w warstwie celowościowej, które wprowadziła nowelizacja *PrEn* z 4.3.2005 r. wiązały się także ze zmianą zakresu, tj. poszerzeniem ingerencji państwa. Można więc zaakceptować tezę, że ingerencja była logicznym następstwem tych zmian. W konsekwencji *PrEn* wzbogaciło się o koncepcję *unbundlingu*, definicję sprzedawcy z urzędu oraz usługi kompleksowej, zwiększono również uprawnienia odbiorców w zakresie wyboru sprzedawcy. Patrząc jednak z aksjologicznego punktu widzenia polski ustawodawca ww. nowelizacją implementował nie tylko instytucje wprowadzone przez II pakiet liberalizacyjny, ale również cele z nimi związane⁴³². W uzasadnieniu do projektu zmian, wprowadzonych późniejszą nowelizacją prawodawca wprost wskazał, iż celem zmian jest wykonanie prawa UE, szczególnie w zakresie przyspieszenia procesu liberalizacji krajowych rynków gazu ziemnego i energii elektrycznej, służącej poprawie konkurencyjności gospodarki krajów UE⁴³³. Priorytetem były zatem cele prokonkurencyjne. Co istotne, w uzasadnieniu wskazano, że niektóre z wprowadzonych rozwiązań zmierzają także do zapewnienia ochrony odbiorców słabych ekonomicznie⁴³⁴. Dostrzec można więc pewne zwiastuny zmian w tym obszarze, wpisujące się w europejskie tendencje regulacyjne.

Ochrona odbiorców wrażliwych jako cel ingerencji państwa

Postępująca liberalizacja sektora, której głównym celem było wprowadzenie konkurencji w obszar zdominowany przez naturalnych monopolistów, wiązała się również z koniecznością zmian. W szczególności w zakresie podejścia państwa do obowiązków wobec odbiorców i zapewnienia im określonych usług oraz dóbr w nowych warunkach gospodarczo – społecznych. Konieczne było więc przeciwstawienie się państwa dążeniom podmiotów działających w sektorze (maksymalizacja korzyści przy minimalizacji kosztów). Korelatem powyższych zjawisk były więc obowiązki państwa, związane z koniecznością zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych, w konsekwencji zaś zapewnienia dostępu (prawnego i faktycznego) do dobra, jakim w dzisiejszych czasach jest energia elektryczna. Ze względu na nowy charakter zjawisk zachodzących w sektorze, bezpośrednia ingerencja za pomocą

⁴³¹M. Swora, Z. Muras, *Komentarz do art. 1 PrEn...*, op. cit., s. 163 – 164.

⁴³²T. Kowalak podzielił cele II pakietu liberalizacyjnego na dwie grupy (nazywając je aksjomatami). Zdaniem tego autora, pierwszy z aksjomatów Dyrektyw 2003/55/WE i 2003/54/WE mówi o tym, że reformy sektora energetycznego mają służyć gospodarce, a nie przedsiębiorstwom sektora. Drugi dotyczy zaś *unbundlingu* jako narzędzia wspomagającego konkurencję. T. Kowalak, *Wpływ nowych dyrektyw, elektrycznej i gazowej, na zasady funkcjonowania rynków energii elektrycznej i paliw gazowych oraz zasady kształtowania taryf*, Biul. URE 2004, Nr 6, s. 13.

⁴³³Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych (druk 3135) z 22.7.2004 r. [online]. Dostępny: <ww2.senat.pl> (dostęp: 3.5.2013), s. 83 – 84.

⁴³⁴Jako przykład wskazywano zmiany w art. 5, 5a *PrEn* (wymóg zapewnienia usługi kompleksowej – *universal service*), 9i *PrEn* (sprzedawca z urzędu) oraz art. 9 ust. 9 *PrEn* czyli nowe obowiązki sprawozdawcze w związku ze świadczeniem usług publicznych.

nadzoru właścicielskiego była w tym obszarze niemożliwa. W ten sposób powstał nowy podmiot, wywierający wpływ na procesy zachodzące w sektorze (Prezes URE), który kieruje się misją równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców energii. Prezes URE stał się więc niejako narzędziem, za pomocą którego państwo (ustawodawca) pośrednio realizuje i chroni określone wartości w sektorze energetycznym. W tym samym celu powołano także (30.11.2007 r.) Zespół do Spraw Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie, którego głównym zadaniem było podejmowanie działań na rzecz stworzenia mechanizmów ochrony przed biedą energetyczną odbiorców wrażliwych. Uprawnione wydaje się przekonanie, że powołanie specjalnego zespołu, działającego przy regulatorze dało rynkowi sygnał, iż tematyka odbiorców wrażliwych i zaspokajania podstawowych potrzeb wszystkich odbiorców zyskuje na znaczeniu. W ten sposób Prezes URE (*de facto* ustawodawca), wyznaczył nowy kierunek (cel), który należy zrealizować, używając do tego odpowiednich środków, co wiąże się także z koniecznością podjęcia ingerencji w sektor.

Ochrona odbiorców wrażliwych nie jest związana z pojawieniem się nowej wartości w podstawie aksjologicznej prawodawcy. Konieczność zapewnienia godnej egzystencji obywatelom m.in. poprzez umożliwienie korzystania z taniej i dobrej jakości energii istniała bowiem od dawna (w ramach zapewnienia dostępności usług powszechnych). Jednak zmiany w sektorze (liberalizacja, prywatyzacja i wprowadzenie konkurencji) zagroziły tej wartości, co spowodowało konieczność podjęcia działań zaradczych ze strony państwa gwaranta. Zachodzi tu więc klasyczna relacja, akcja (zmiany w sektorze) generuje reakcję (państwo zapobiega niepożądanym z aksjologicznego punktu widzenia zjawiskom). Tak też można odczytywać *ratio legis* stworzenia w styczniu 2008 r. *Mapy drogowej uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym*⁴³⁵, wskazującej jako podstawowego i ostatecznego beneficjenta procesów liberalizacji odbiorcę końcowego (konsumenta), ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony odbiorców wrażliwych. Na uwagę zasługuje również wskazany w tym dokumencie podział celów liberalizacji rynku energii elektrycznej na trzy współistniejące wymiary – techniczny, ekonomiczny i społeczno – gospodarczy. Co istotne, w ramach tego ostatniego zaplanowano m.in. stworzenie systemowej ochrony odbiorców wrażliwych przy uwzględnieniu konieczności nieograniczania mechanizmów konkurencji⁴³⁶. Prezes URE zaznaczył także, iż powyższe cele szczegółowe wpisują się w kierunkowe cele europejskiej polityki energetycznej – konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa energetycznego. Potwierdza to więc przekonanie, iż cele realizowane w polskim sektorze energetycznym, to nie tylko przejaw akceptowanej przez ustawodawcę podstawy aksjologicznej, lecz raczej pewne kontinuum celów ponadnarodowych, wpływających na cele państwa. Przyjęcie powyższego założenia prowadzi do jeszcze jednego wniosku – interakcja między tymi poziomami nie byłaby możliwa, gdyby między celami/wartościami zachodziły istotne, fundamentalne rozbieżności. Z jednej strony mamy więc trwające procesy liberalizacyjne, wymagające ingerencji ze strony państwa, z drugiej konieczność zapewnienia odbiorcom dostępności usług powszechnych, co również wiąże się z ingerencją państwa. W tym kontekście wspomniany dokument można odczytywać jako wyraz troski ustawodawcy o sytuację odbiorców. Bo choć zdecydowano się na liberalizację, to ze względu na zagrożenie, jakie ona niesie, prawodawca uznał za konieczne wprowadzenie warunków, po spełnieniu których możliwa będzie pełna liberalizacja. Patrząc więc przez pryzmat prawa energetycznego, te warunki (m.in. wprowadzenie systemu ochrony odbiorców wrażliwych), to nic innego jak ingerencja ze względu na ochronę wartości, jaką jest

⁴³⁵Mapa drogowa uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym z 2008 r., przygotowana przez URE, Biul. URE 2008, Nr 2, s. 2 i nast.

⁴³⁶Ibidem.

zapewnienie usług powszechnych, realizujących konstytucyjny postulat godnego życia gwarantowanego przez państwo w ramach realizacji interesu publicznego.

Z punktu widzenia obszaru badawczego niniejszej pracy, kluczowym jest aby zwracać uwagę, że podejście do niektórych zagadnień wraz z upływem czasu ulega modyfikacjom. Pod takim kątem należy więc patrzeć na dokument programowy, tj. *Politykę energetyczną Polski do 2030 r.* z 10.11.2009 r. I chociaż można traktować ją jako manifest długoterminowych celów prawodawcy, to jednak (ze względu na jej ograniczone obowiązywanie oraz stosowanie), nie jest ona traktowana jako powszechnie wiążący dokument dla podmiotów sektora. Rację ma więc A. Szafrński, który podnosi, iż (...) *jej treść jest jedynie wytyczną dla działań organów państwa i w zakresie dopuszczonym uznaniem organy te powinny kierować się owymi wytycznymi*⁴³⁷. Polityka energetyczna nie jest więc bezwzględnie wiążąca, a jej oddziaływanie rozpatruje się przede wszystkim w kontekście czynnika wpływającego na wykładnię norm prawa gospodarczego publicznego w sektorze energetycznym. W warstwie aksjologicznej dokument ten wyraźnie eksponuje poprawę efektywności energetycznej⁴³⁸. Na przestrzeni lat widać jednak pewnego rodzaju falowanie interesów. Uwzględniając użyteczny w niniejszej pracy podział na cele prospołeczne i prokonkurencyjne, wyraźnie można zaobserwować faworyzowanie w tym dokumencie celów prokonkurencyjnych. Podkreśla się więc głównie wagę rozwoju konkurencyjnych rynków paliw i energii oraz konieczność dywersyfikacji struktury wytwarzania energii elektrycznej, które to cele należy traktować jako główne priorytety rozwoju sektora do roku 2030. Przechodząc dopiero do szczegółowej analizy celów i środków realizacji odnajduje się w nim cele prospołeczne, w postaci wprowadzenia ochrony najgorzej sytuowanych odbiorców energii elektrycznej przed skutkami wzrostu cen. Co znamienne, cele te umieszczono w obszarze działań na rzecz rozwoju konkurencyjnych rynków (rozbudowanych następnie w *Programie działań wykonawczych na lata 2009 – 2012*).

Rozwój państwa a wyzwania związane z wrażliwością energetyczną

Kolejnym krokiem na drodze rekonstrukcji podstawy aksjologicznej polskiego prawodawcy jest *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*⁴³⁹, w którym to dokumencie zidentyfikowano 10 kluczowych wyzwań⁴⁴⁰, stojących przed Polską po okresie transformacji ustrojowej i zmianach spowodowanych przystąpieniem do UE. W tym sensie stanowi on więc pewien kierunkowskaz celów, do których zmierza cały kraj. Jednak prócz walorów prognostyczno – planistycznych, raport ten ma niewątpliwie jeszcze jedną ważną cechę. Przypomina nadrzędne cele, dla których powstało państwo, tj. osiągnięcie wzrostu gospodarczego oraz poprawa jakości życia⁴⁴¹. Można się oczywiście spierać, czy pierwszy ze wskazanych celów jest konieczny i w jakim stopniu cele te wzajemnie na siebie wpływają, kluczowe jest jednak przypomnienie, że państwo powstało po to, aby obywatelom żyło się lepiej.

⁴³⁷A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 155.

⁴³⁸Dokument Ministerstwa Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*. Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z 10.11.2009 r. [online]. Dostępny: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 11.11.2013), s. 7.

⁴³⁹Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe z 2009 r., przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych premiera D. Tuska [online]. Dostępny: <www.zds.kprm.gov.pl> (dostęp: 23.5.2013), s. 166; Podsumowanie Raportu Polska 2030. Wyzwania rozwojowe z 2009 r., przygotowane przez Zespół Doradców Strategicznych premiera D. Tuska [online]. Dostępny: <www.zds.kprm.gov.pl> (dostęp: 22.5.2013).

⁴⁴⁰Wzrost i konkurencyjność (1), sytuacja demograficzna (2), wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy (3), odpowiedni potencjał infrastruktury (4), bezpieczeństwo energetyczne – klimatyczne (5), gospodarka oparta na wiedzy oraz rozwój kapitału intelektualnego (6), solidarność i spójność regionalna (7), poprawa spójności społecznej (8), sprawne państwo (9) oraz wzrost kapitału społecznego (10).

⁴⁴¹Zob. Podsumowanie Raportu Polska 2030. Wyzwania rozwojowe z 2009 r., przygotowane przez Zespół Doradców Strategicznych premiera D. Tuska [online]. Dostępny: <www.zds.kprm.gov.pl> (dostęp: 22.5.2013), s. 4.

Skoro wspomniany raport dotyczył przyszłości całego kraju, rodzi się pytanie, jak wygląda w nim przyszłość sektora energetycznego? Konsekwencją faktu, iż w wyniku pewnych zjawisk (np. liberalizacji sektora energetycznego) niektórym odbiorcom żyje się gorzej (odbiorcy wrażliwi), jest bowiem przekonanie, iż zadaniem państwa gwarantującego jest zdiagnozowanie obszaru tych problemów oraz stworzenie narzędzi za pomocą których można jest rozwiązać. Wracając jednak do zdiagnozowanych wyzwań (celów) stojących przed Polską, jako pierwsze wyzwanie wskazano wzrost i konkurencyjność, a wobec opisanych wyżej okoliczności wydaje się w pełni uzasadnione odnośnienie tego wyzwania także do sektora energetycznego. Sektorowi poświęcono jednak odrębny pkt 5 (bezpieczeństwo energetyczne – klimatyczne) i to właśnie tam należy szukać przede wszystkim wskazówek, co do celów państwa w sektorze oraz środków umożliwiających ich osiągnięcie⁴⁴². Analiza pkt 5 wskazuje, że dominują tam cele, które można określić zbiorczo, jako rynkowo – modernizacyjne, tj. zmiana struktury wytwarzania energii, wzrost znaczenia OZE oraz zwiększenie inwestycji w infrastrukturę. Techniczny wymiar sektora to jednak nie wszystko. Tak więc odnajdujemy tam fragmenty mówiące o nowym podejściu do energetyki, polegającym na większej promocji prostych oszczędności i efektywności oraz wprowadzeniu rynku klienta (a nie tylko rynku wytwórcy)⁴⁴³. Inne wyzwanie (społeczno – gospodarcze), stojące przed sektorem znajduje się w pkt 8, dotyczącym poprawy spójności społecznej. Mowa tu o nowym obliczu wykluczenia społecznego – wykluczeniu energetycznym (*fuel poverty*). Zgodnie z diagnozą raportu, ten nowy, powiększający się typ wykluczenia, przejawia się w niemożności korzystania z energii (ze względu na jej cenę), w stopniu pozwalającym w pełni wykorzystać potencjał rozwojowy⁴⁴⁴. Cele z pkt 5 (bezpieczeństwo energetyczne – klimatyczne), można więc rozpatrywać łącznie z celami społecznymi z pkt 8 (poprawa spójności społecznej). Z tej perspektywy cele gospodarcze, stawiane przed rozwijającym się sektorem muszą uwzględniać także dyrektywy płynące z celów społecznych. W praktyce oznacza to, że jeżeli samoregulujące mechanizmy rynkowe nie są w stanie ich zrealizować, konieczna jest w ramach realizacji interesu publicznego ingerencja państwa – gwaranta. Tak więc także tutaj możemy odnaleźć ślady społecznej funkcjonalizacji sektora oraz protekcjonizmu.

Nowe podejście?

Ostatnim dokumentem, na podstawie którego można prześledzić zmiany w zakresie aksjologii (obecnej i przyszłej) sektora jest projekt *Polityki energetycznej Polski do 2050 r.*⁴⁴⁵. W odróżnieniu od celów poprzedniej polityki energetycznej, ze względu na wymóg przejrzystości, w dokumencie tym dokonano podziału na cel główny i cele operacyjne. Jako cel główny polityki energetycznej wskazano stworzenie warunków dla stałego i zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego, przyczyniającego się do rozwoju gospodarki narodowej, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz zaspokojenie potrzeb energetycznych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Realizacji celu głównego mają służyć trzy cele operacyjne, tj. zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju (1), zwiększenie konkurencyjności i efektywności energetycznej gospodarki narodowej w ramach Rynku Wewnętrznego Energii UE (2) oraz ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko (3).

⁴⁴²Na marginesie prowadzonych tu rozważań należy zauważyć, że w dokumencie tym zgłaszany jest postulat uznania energetyki za kluczową infrastrukturę rozwojową Polski. Co tylko podkreśla rosnące znaczenie sektora. Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe z 2009 r., przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych premiera D. Tuska [online]. Dostępny: <www.zds.kprm.gov.pl> (dostęp: 23.5.2013), s. 201.

⁴⁴³Ibidem, s. 168.

⁴⁴⁴Ibidem, s. 288 – 289.

⁴⁴⁵Projekt Ministerstw Gospodarki Polityka energetyczna Polski do 2050 r. z sierpnia 2014 r. (wersja 0.1) [online]. Dostępny: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 25.9.2014); Projekt Ministerstw Gospodarki Polityka energetyczna Polski do 2050 r. z sierpnia 2015 r. (wersja 0.6) [online]. Dostępny: <www.bip.mg.gov.pl> (dostęp: 13.8.2015).

J. Brzozowski i L. Juchniewicz, odnosząc się do wspomnianych celów wskazują, iż (...) w świetle definicji bezpieczeństwa energetycznego mamy do czynienia w zapisie celu głównego z tautologią, bo czytamy tam o tym, że rozwój sektora ma także przyczyniać się do zaspokojenia potrzeb energetycznych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. A to przecież nic innego, jak wspomniane wcześniej bezpieczeństwo energetyczne⁴⁴⁶. Jednak, czym innym jest szeroko rozumiane bezpieczeństwo energetyczne, pojmowane najczęściej w kontekście dywersyfikacji i ciągłości dostaw oraz zmian w strukturze źródeł, a czym innym wyróżnienie i podkreślenie konieczności zaspokojenia potrzeb gospodarstw domowych (odbiorców ostatecznych). Choć pod pewnymi względami wspomniane zaspokajanie potrzeb zależy od zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, to jednak przy uwzględnieniu wyróżnienia tych pierwszych przez prawodawcę. W tym sensie nie są one rozłączne, ale należy traktować je oddzielnie.

Wspomniany dualizm celów wskazuje także na poświęcenie większego zainteresowania pomijanemu dotychczas wymiarowi sektora, jakim jest zaspokajanie potrzeb energetycznych gospodarstw domowych, czyli zapewnienie stabilnego dostępu do energii po akceptowalnych cenach⁴⁴⁷. Tym samym dostrzeżono także konieczność wyodrębnienia i uwzględnienia interesów również (a może przede wszystkim) tej grupy, o czym wspomina w szczególności *Program działań wykonawczych na lata 2015 – 2018*. W dokumencie tym wprost wskazano bowiem, że w związku z faktem, że energia elektryczna stanowi dobro pierwszej potrzeby, konieczne jest wypracowanie nowego podejścia (nowych rozwiązań), gwarantujących wzmocnienie tej najsłabszej grupy odbiorców⁴⁴⁸. Można także przyjąć, że coraz powszechniejsza artikulacja konieczności zaspokajania potrzeb energetycznych gospodarstw domowych oznacza, że dobro w postaci dostępu do energii staje się coraz bardziej zagrożone. *A contrario*, gdyby zliberalizowany rynek w sektorze i regulacja sektorowa zapewniały jego realizację, nie byłoby potrzeby wskazywać tego celu w ramach perspektywy roku 2050. Skoro więc brak jest potencjalnych strategii, zmierzających do realizacji dobra (odpowiednika wartości w świecie realnym), koniecznym stało się stworzenie odpowiednich instrumentów ingerencji. Niestety, zmiany w warstwie aksjologicznej sektora, związane z implementacją pakietów liberalizacyjnych, szczególnie zaś w odniesieniu do odbiorców wrażliwych, znalazły odzwierciedlenie w warstwie normatywnej dopiero w 2013 r.⁴⁴⁹. Wyjściowy projekt aktu nie zawierał regulacji, dotyczących odbiorcy wrażliwego, ani innych narzędzi z tym związanych. Dopiero prace w Komisji Gospodarki⁴⁵⁰ wprowadziły odpowiednie rozwiązania w tej materii. Odnieść można więc wrażenie, że pomimo wielokrotnego artykułowania zapotrzebowania na regulacje tego zagadnienia, polski prawodawca nie był jeszcze gotów na działania legislacyjne w tym zakresie. Dlaczego jednak doszło do tych zmian, zarówno w warstwie aksjologicznej (cel), jak i instrumentalnej (środki)? Pierwszą (i najprostszą odpowiedzią) jest konieczność przystosowania polskiego prawa do rozwiązań przyjętych przez UE, do której Polska należy już od 2004 r. Dostosowując prawo poprzez implementację rozwiązań z dyrektyw liberalizacyjnych, Polska (niejako przy okazji) musiała implementować (internalizować)

⁴⁴⁶Należy jednak wskazać, że takie podejście nie jest odosobnione. Podobnie o bezpieczeństwie energetycznym wypowiada się także A. Szafrński, który definiuje je jako *zapewnienie dostaw energii i jej nośników po rozsądnych cenach i w odpowiedniej jakości*. Zob. A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 169; J. Brzozowski, L. Juchniewicz, *Co z tą polityką energetyczną?* [online]. Dostępne: <www.cire.pl> (dostęp: 8.10.2014).

⁴⁴⁷Jednak Ministerstwo Gospodarki obok gospodarstw domowych jako głównych interesariuszy polityki energetycznej wymieniło także przedsiębiorstwa sektora. Część komentatorów idzie jeszcze dalej, twierdząc, że jest to dokument, który służy przede wszystkim przedsiębiorstwom energetycznym, a nie społeczeństwu. Zob. J. Rączka, *Polityka energetyczna 2050: zachowanie status quo, ucieczka przed dylematami* [online]. Dostępne: <www.cire.pl> (dostęp: 5.9.2015).

⁴⁴⁸Program działań wykonawczych na lata 2015 – 2018 z czerwca 2015 r. przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępny: <www.bip.mg.gov.pl> (dostęp: 16.9.2015), s. 33 i nast.

⁴⁴⁹Ustawa z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., 2013, poz. 984.

⁴⁵⁰Sprawozdanie Komisji Gospodarki o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw [druk nr 946] (Druk 1401) z 23.5.2013 r. [online]. Dostępne: <www.sejm.gov.pl> (dostęp: 11.4.2014).

aksjologię, stojącą za rozwiązaniami przyjętymi na poziomie wspólnotowym. Przebiegające w sektorze procesy nie są od siebie odizolowane, ale wpływają na siebie, tworząc sieć zależności. Co więcej, główny kierunek nie uległ od tego czasu większym zmianom, zmieniało się natomiast jego rozumienie (jakie wartości stoją za tym celem), sposób realizacji oraz koszty z nią związane. Debata nad koniecznością ochrony odbiorców wrażliwych i systemem wsparcia w ramach realizacji usług powszechnych wpisuje się właśnie w te zmiany.

Większość dokumentów zarówno polskich jak i europejskich nadal podkreśla, że zliberalizowany sektor jest celem ostatecznym. Zmieniło się jednak pojmowanie zagadnienia, kto powinien być ostatecznym beneficjentem procesów liberalizacyjnych. Ze względów zarówno społeczno – gospodarczych jak i politycznych, proste twierdzenie, że najlepszym dla odbiorców jest konkurencyjny rynek energii, na którym przedsiębiorstwa energetyczne zmuszone są konkurować, przez co poprawia się jakość usług oraz obniża cena – okazało się przecież zbyt dużym uproszczeniem.

Rynek energii nie gwarantował wszystkim odbiorcom niedyskryminacyjnego dostępu do dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia elektryczna, pozbawiając niektórych z nich (odbiorców wrażliwych) uczestniczenia w nowoczesnym społeczeństwie. Konieczne stało się więc zagwarantowanie wszystkim odbiorcom energii (zarówno usługi jak i towaru) w sposób ciągły i po akceptowalnych cenach, co stanowi warunek zachowania i rozwoju cywilizacji, a brak jego spełnienia może prowadzić do egzystencji o niedopuszczalnie niskich standardach⁴⁵¹. Z punktu widzenia prawa energetycznego, celem publicznym stała się więc konieczność ochrony pewnej grupy, uczestników rynku w sektorze, którym do czasu liberalizacji państwo zapewniało energię (państwo świadczące). Zmiany w otoczeniu sektora wywarły także wpływ na odbiorców, powodując podział w obrębie samej kategorii. Powstała więc grupa, która w nowych warunkach była w stanie zapłacić za energię (towar i usługę) oraz grupa zrzeszająca tych, których na to nie stać. Przy czym ze względu na publicznoprawne obowiązki, rola państwa ewoluowała w stronę państwa gwaranta, które ze względu na realizowaną aksjologię (m.in. zapewnienie godnego życia) musiało podjąć ingerencję⁴⁵². Istnieje więc związek przyczynowo – skutkowy pomiędzy zmianami aksjologii europejskiej, zmianą podejścia polskiego prawodawcy do zagadnienia zagwarantowania dostaw energii wszystkim odbiorcom, a stworzeniem systemu wsparcia odbiorców wrażliwych w 2013 r. Aksjologia, która ze swej natury domaga się realizacji, po raz kolejny znalazła odzwierciedlenie w prawie stanowionym.

1.3.3. Liberalizacja sektora w kontekście aksjologicznych podstaw

Podsumowując dotychczasowe analizy (zarówno z punktu widzenia historycznych zmian, jak również przemian w podstawie aksjologicznej), można zaobserwować kilka współlistniejących i uzupełniających się tendencji, których efektem jest zmieniające się podejście do sektora. Pierwsza z tendencji dotyczy wzrostu zainteresowania sektorem w relacji do jego znaczenia dla gospodarki UE i umocnienia pozycji w relacji do innych światowych gospodarek, co w efekcie zaowocowało poświęceniem energetyce odrębnego miejsca w *TFUE*.

Wraz ze wzrostem znaczenia oraz zmianami zachodzącymi w gospodarce światowej, sektor został poddany głębokiej przebudowie strukturalnej, polegającej na przejściu od stanu monopolu do osiągnięcia poziomu konkurencyjnego oraz otwartego rynku wewnętrznego energii i gazu. Prawo nie jest jednak wolne od aksjologii, tak więc zmiany zachodzące w obszarze instytucjonalnym (liberalizacja) wywarły również pośredni wpływ na podstawę aksjologiczną prawa energetycznego.

⁴⁵¹Zob. J. Malko, *Rynek a regulacja*:..., op. cit., s. 5.

⁴⁵²Wydaje się jednak, że J. Malko w sposób nieuprawniony traktuje te zmiany (wzmocnienie roli państwa) jako naruszenie delikatnej równowagi między mechanizmami rynku a interwencjonizmem państwa. Zob. J. Malko, *Rynek a regulacja*:..., op. cit., s. 5.

Zarówno na poziomie wspólnych wartości realizowanych przez całą UE, jak również na poziomie aksjologii sektora. Bo (...) *choć aksjologia z reguły jest bardziej odporna na zmiany niż poszczególne instrumenty prawne*⁴⁵³, to jednak zmienia się jej postrzeganie. Uprawnionym jest więc przyjęcie, że wartości, które były do tej pory realizowane, nie wymagały wyartykułowania na gruncie prawa pozytywnego. Dopiero zagrożenie ich realizacji spowodowało konieczność bezpośredniego wskazania na zakres obowiązywania oraz konieczność ochrony za pomocą odpowiednich środków prawnych. Wartości pozostały niezmiennie, zmieniło się natomiast ich otoczenie, czego konsekwencją jest m.in. konieczność redefinicji interesu publicznego oraz zmiany roli państwa w liberalizowanym sektorze energetycznym.

Nie znając jeszcze końcowego efektu wprowadzanych zmian, można się jednak było spodziewać, że wywołają one także niepożądane z punktu widzenia interesu państwa zjawiska. Tak więc postęp technologiczny oraz zmiany instytucjonalne, prócz niewątpliwych korzyści, miały drugie oblicze. Zwraca się więc uwagę, że chociaż liberalizacja otworzyła nowe perspektywy oraz zwiększyła szanse rozwoju, to wiąże się ona także z nieznanymi wcześniej zagrożeniami, dotyczącymi adaptacji wybranych grup społecznych do nowej rzeczywistości oraz utrudnionym dostępem do niektórych dóbr. Społeczny wymiar procesów liberalizacyjnych przejawia się więc także w konieczności stworzenia nowych instrumentów zwalczania ich niekorzystnych następstw (społeczny wymiar funkcji regulacyjnej państwa). Pojawia się więc konieczność wypracowania nowych narzędzi i instytucji ochrony wartości (dóbr), chronionych do tej pory przez państwo, które to wartości w nowej rzeczywistości sektora są nierealizowane przez wolnorynkowe podmioty.

Wielowymiarowość zmian

Mówiąc o przemianach w sektorze energetycznym, nie przebiegają one jednotorowo i w jednym kierunku. W kontekście struktury sektora oraz zadań uczestników rynku, mamy więc do czynienia z wielowątkowością omówionych wcześniej przemian. Wspomniane zjawiska, choć przebiegały równolegle, to każde z nich miało inny początek i inaczej definiowało cele, tworząc tym samym swoiste rozumienie pojęcia liberalizacji sektorów infrastrukturalnych⁴⁵⁴.

Pierwszym skojarzeniem, łączącym się z pojęciem liberalizacji jest myśl o państwie liberalnym, ograniczającym zaangażowanie w gospodarkę (a więc również w sektor), pozostawiając tym samym przebieg procesów w niej zachodzących tzw. niewidzialnej ręce rynku. Zapoczątkowana na przełomie lat 80. XX w., i 90. XX w., liberalizacja różni się jednak od czystego rozumienia pojęcia liberalizacji. Bo choć bazowe założenia utożsamiały liberalizację z regulacjami prawnymi, służącymi otwarciu tych sektorów na zjawisko konkurencji, to swoiste rozumienie liberalizacji w sektorach infrastrukturalnych zakłada, iż nie zawsze towarzyszy jej redukcja obecności państwa i uwalnianie od jego ingerencji⁴⁵⁵. Państwo, rezygnując z części uprawnień w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb, musi bowiem zacząć stosować narzędzia korygujące, zapewniające możliwość władczej ingerencji. Publicznoprawna ingerencja ma więc umożliwić zapobieżenie zaprzestaniu zaspokajania tych podstawowych potrzeb.

W doktrynie prawa gospodarczego publicznego nie ma więc wątpliwości, że uruchamianie i utrzymanie mechanizmów rynkowych, w przypadku sektorów infrastrukturalnych, wiąże się raczej

⁴⁵³A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. XI.

⁴⁵⁴Z. Muras określa to zjawisko używając pojęcia nowa doktryna polityki gospodarczej, którą to doktrynę definiują dwa priorytety – *unbundling* oraz TPA, umożliwiające z jednej strony liberalizację i doprowadzenie do stanu konkurencji w sektorze, z drugiej zaś wpływające na poprawę efektywności oraz racjonalne ceny, przy zachowaniu pewności i bezpieczeństwa dostaw. Podejście prezentowane przez Z. Murasa wydaje się uprawnione, gdy dookreślimy tę doktrynę jako doktrynę państwa regulującego sektory sieciowe (na kształt amerykańskiego określenia *regulatory state*). Z. Muras, *Komentarz do art. 9d PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 638.

⁴⁵⁵A. Szablewski, *Regulacyjny paradoks pierwszej fazy liberalizacji sektorów sieciowych – perspektywa historyczna*, *Problemy Zarządzania* 2004, Nr 3, s. 140.

z rozbudową regulacyjnych uprawnień państwa, aniżeli ich ograniczeniem. Mimo, iż brzmi to w pierwszej chwili nielogicznie, w przypadku sektorów infrastrukturalnych liberalizacja ma zostać osiągnięta (paradoksalnie) poprzez pogłębiającą się regulację. Paradoksów jest jednak więcej. Działania interwencyjne są podejmowane w warunkach istnienia i funkcjonowania wolnego rynku energii w przekonaniu, iż mechanizmy wolnego rynku wymagają korekty ze strony państwa. Przyczyna nagromadzenia się takiej ilości paradoksów tkwi przede wszystkim w konieczności zapewnienia realizacji obowiązków publicznoprawnych (usług powszechnych) przez podmioty zorientowane na zysk i niezainteresowane realizacją tego typu zobowiązań. Ze względu na konieczność realizacji dodatkowych celów prospołecznych (lub też ideologicznych) liberalizacja sektorów infrastrukturalnych została powiązana z nakładaniem dodatkowych obowiązków na przedsiębiorstwa sektora. Proces ten jest więc kombinacją aktywnej ingerencji i deregulacji rozumianej, jako redukcja obecności państwa w niektórych obszarach rynku⁴⁵⁶, której celem jest doprowadzenie do powstania wolnego rynku energii w UE, na którym funkcjonuje skuteczna konkurencja⁴⁵⁷. Można więc bez większych przeszkód postawić także tezę o konieczności postrzegania liberalizacji sektora energetycznego w kontekście roli, jaką sektor ten wywiera nie tylko na całą gospodarkę, ale także na społeczeństwo.

13.4. Wspólna aksjologia sektorowa?

Główne tezy niniejszej pracy opierają się na przekonaniu o specyficznych cechach sektora energetycznego i dobra, jakim jest energia, w kontekście aksjologii państwa, interesu publicznego oraz realizowanych w tym obszarze funkcji. Następstwem takiego podejścia winno być więc przekonanie o wyjątkowości aksjologii z tym związanej, co w połączeniu z gwarancyjną funkcją państwa uzasadniałoby szeroki zakres ingerencji państwa w swobodę działalności gospodarczej, wykonywanej w sektorze energetycznym.

Aksjologiczny kontekst regulacji ma bardzo istotne znaczenie normatywne. Prawo ma bowiem instrumentalne znaczenie względem wartości, będąc narzędziem ich realizacji. Tak więc kształt prawa regulacji sektorowej (w tym *PrEn*) wyrasta nie tylko z bieżących potrzeb gospodarki, ale realizuje jednocześnie wartości oparte o założenia aksjologiczne prawodawcy. Jednak pomimo przekonania o pewnej wyjątkowości, sektor energetyczny nie jest jedynym sektorem infrastrukturalnym, definiowanym przez określoną aksjologię. Wyróżnienie regulacji sektorów infrastrukturalnych opiera się na założeniu, że ingerencja państwa w określone sektory da się sprowadzić do wspólnego mianownika w postaci powtarzalnych wzorców zachowań, tworzących pewien model. Czy jednak można mówić także o wspólnej aksjologii sektorowej i czy sektor energetyczny jest w tym przypadku wyjątkowy ze względu na społeczny wymiar oraz gwarancje dostępu do usług powszechnych?

W prawie mamy do czynienia z różnymi poziomami aksjologicznego uzasadniania i tworzenia prawa. Aksjologia na poziomie sektorów infrastrukturalnych jest więc uzależniona nie tylko od krajowej aksjologii ponadsektorowej, ale także aksjologii wyrażonej w prawie unijnym i międzynarodowym. W tym sensie wszystkie sektory mają wspólny zestaw wartości i celów, wynikających m.in. z pierwotnego prawa europejskiego, *Konstytucji RP* oraz zasad i wartości prawa gospodarczego publicznego. Nie ulega jednak wątpliwości, że pomimo wielu cech wspólnych (umożliwiających zbiorczą identyfikację pod pojęciem sektorów infrastrukturalnych) między sektorami występują także

⁴⁵⁶Z. Muras opisując liberalizację i regulację zwraca uwagę na dwuelementowość rynku energii (rynek produktów i rynek usług). Tak więc liberalizacja rynku gazu i energii elektrycznej rozumianego jako rynek produktu jest podporządkowana zwiększanej w kolejnych pakietach liberalizacyjnych regulacji rynku usług. Liberalizacja jest zatem obwarowana licznymi nakazami, zakazami i instrumentami kontrolnymi właśnie po to by doprowadzić do bezpiecznego i akceptowalnego społecznie uwalniania rynku produktów. Z. Muras, *Paradoks liberalizacji...*, op. cit., s. 119.

⁴⁵⁷Zob. A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 137.

zasadnicze różnice. Przyjęcie tego założenia prowadzi więc do logicznego wniosku, że odmienny charakter każdego sektora (odmienna aksjologia) znajduje wyraz w normach prawnych. Na ich podstawie możliwe jest zaś odtworzenie zarówno najważniejszych celów poszczególnych sektorów, podobieństwa przyjętych rozwiązań oraz szczególnie chronionych wartości ze względu na ochronę których państwo podejmuje ingerencję. W tym znaczeniu dotyczy to więc występowania trwałej zależności między aksjologią a ingerencją, co w kontekście niniejszej pracy dotyczy przede wszystkim uniwersalizacji obowiązków, związanych ze świadczeniem usług powszechnych.

Perspektywa innych sektorów pozwala także na przyjęcie szerokiego kontekstu dla prowadzonych analiz, pozwala przy tym także na prawonoporównawczą analizę różnych źródeł prawa pozytywnego, co umożliwia formułowanie tez o ogólnym charakterze. Dlatego też badanie wspomnianych różnic należy poprzedzić analizą cech wspólnych, które mogłyby determinować podobieństwo w aksjologicznym wymiarze sektorów. I choć doktryna nie jest w tej materii jednomyślna, można wskazać, że łączy je m.in. infrastrukturalny charakter działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa w nich funkcjonujące (istnienie urządzeń kluczowych – *essential facilities*, z czym związana jest problematyka zarówno dostępu, jak i znacznych kosztów czyniących nieopłacalnym duplikowanie już istniejących sieci), ich usługowy charakter, wprowadzenie przez państwo szczególnych regulacji prawnych prowadzenia w nich działalności gospodarczej oraz wspólny rodowód, związany z istnieniem naturalnych monopolii. Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy kluczowa jest jednak inna cecha wspólna, tj. zaspokajanie przez te sektory istotnych (elementarnych) potrzeb dużej rzeszy odbiorców. Z tego też względu część autorów uznaje, że tylko do sektorów infrastrukturalnych można odnosić pojęcie usług w interesie ogólnym, usług w ogólnym interesie gospodarczym (obejmujących m.in. transport, telekomunikację, usługi pocztowe oraz sektor energetyczny) oraz usług powszechnych. Czy więc sektor energetyczny i jego aksjologia są w tym wypadku wyjątkowe?

Aksjologia prawa energetycznego

Podczas procesu wykładni danego aktu prawnego, cele ustawy stanowią jego istotny element, gdyż to właśnie przez ich pryzmat interpretuje się pozostałe przepisy aktu⁴⁵⁸. W przypadku zaś wątpliwości, co do ich treści należy przypisać im cel wskazany, jako zamiar, który ma realizować dany akt prawny. Ponadto cele (wartości), postawione przed daną regulacją, nie dotyczą zazwyczaj tylko tego konkretnego aktu (wąskie oddziaływanie), ale wywierają także wpływ na inne akty z nim powiązane⁴⁵⁹. W tym kontekście nie zaskakuje więc stosunkowo szerokie zarysowanie celów w art. 1 ust. 2 *PrEn*, tj. tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, oszczędne i racjonalne użytkowanie paliw i energii, rozwój konkurencji, przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględnianie wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Katalog ten, jako zbiór norm programowych stanowi więc punkt odniesienia dla każdej normy prawnej, znajdującej się w ośmiu rozdziałach analizowanej ustawy i jest podstawą dla ingerencyjnej działalności organów administracji gospodarczej.

⁴⁵⁸M. Kordela przywołuje przykład tradycyjnego prawoznawstwa, które – gdy zaistniała potrzeba odwołania się do wartości oraz powoływania się na nie jako na argument przy rozstrzyganiu określonych problemów – nieodmiennie sięgało po cel ustawy, jako po namacalny wyraz woli ustawodawcy. M. Kordela, *Zasady prawa...*, op. cit., s. 137.

⁴⁵⁹I tak przykładowo cele *PrEn* powinny być uwzględniane przy przygotowaniu i określaniu założeń polityki energetycznej państwa, a także przy podejmowaniu decyzji koncesyjnych i ustalaniu taryf. A. Walaszek – Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 13.

Cele z art. 1 *PrEn* nie są jednak od siebie odizolowane. Jest to o tyle istotne, że ich zakresy mogą się częściowo pokrywać, przez co dochodzi do sytuacji wzajemnego wspierania lub warunkowania celów⁴⁶⁰. Cele mogą występować także w relacji instrumentalnej. Przykładowo można tu wskazać konkurencję, która w relacji do pozostałych celów z art. 1 ust. 2 *PrEn* jest raczej celem – środkiem aniżeli celem. Cele ustawy nie podlegają także jakiegokolwiek generalnie pojmowanej hierarchizacji, dając tym samym pierwszeństwo jednemu celom przed pozostałymi⁴⁶¹. Z tego względu należy je więc rozpatrywać łącznie, bo każdy z nich (choć w różnym stopniu) przyczynia się do osiągnięcia założonych przez prawodawcę rezultatów. Zwraca się jednak uwagę w doktrynie, że brak hierarchiczności celów, nie wyklucza innych relacji między nimi⁴⁶². Równorzędność stanowi bowiem podstawę dla relacji opartych zarówno o komplementarność, jak i o konkurencyjność określonych celów. Poddając analizie zróżnicowane cele *PrEn* na pierwszy rzut oka może wydawać się, że występuje między nimi potencjalna konkurencyjność – przykładowo pomiędzy tworzeniem warunków do rozwoju konkurencji i zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego. Dokładna analiza desygnatów tych celów wskazuje jednak, że relacji między nimi bliżej jest do komplementarności aniżeli konkurencyjności. Przykłady innych krajów europejskich wskazują bowiem, że często rozwój konkurencji na rynku (np. w obszarze źródeł importu gazu), wpływa pozytywnie na poprawę bezpieczeństwa dostaw⁴⁶³. Poza tym, cel w postaci równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii, będzie związany także z tworzeniem warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, rozwoju konkurencji, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii oraz uwzględniania wymogów ochrony środowiska, a także zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych.

Analiza jest w dużej mierze uwarunkowana przez założenia początkowe. Pewne zagadnienia można postrzegać więc także przez pryzmat realizacji interesu publicznego. Można więc założyć, że w każdym ze wspomnianych celów, jednym z obiektów zainteresowania pozostaje odbiorca oraz narzędzia jego ochrony, za pomocą których państwo ingeruje w wolnorynkową swobodę przedsiębiorstw energetycznych. Wszystkie wskazane powyżej cele winny więc służyć odbiorcom, w szczególności odbiorcom końcowym w gospodarstwach domowych i odbiorcom wrażliwym w ramach realizacji zobowiązań związanych z gwarancją dostępu do usług powszechnych⁴⁶⁴. Jednak ze względu na temat niniejszej pracy oraz aksjologiczny wymiar ingerencji, ze wszystkich celów, jakie stawia przed sobą prawodawca w sektorze najważniejszym jest równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Wiążą się z tym także trzy inne cele, w postaci zapewnienia rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii oraz tworzenia warunków do oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii⁴⁶⁵. Podobnie wygląda więc kwestia zapewnienia bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, która oprócz wymiaru prorynkowego i prokonkurencyjnego, ma także wymiar społeczny, realizowany w ramach

⁴⁶⁰Jako przykład M. Będkowski – Koziół podaje tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju i oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii. Zob. M. Będkowski – Koziół, *Aksjologia regulacji sektora energetycznego (część I)*, PUG 2014, Nr 11, s. 5 i nast.

⁴⁶¹Zob. M. Będkowski – Koziół, *Aksjologia regulacji sektora energetycznego (część II)*, PUG 2014, Nr 12, s. 6.

⁴⁶²Ibidem. M. Będkowski – Koziół ze względu na wyjątkowość i/lub sektorową specyfikę wyodrębnił trzy spośród omawianych celów, tj. ochronę środowiska, bezpieczeństwo energetyczne oraz konkurencję. Pozostałe cele wpisał natomiast w szerokie ramy aksjologiczne sektora (m.in. Konstytucję RP oraz wspólnotową konstytucję gospodarczą), sytuując je tym samym raczej w kategorii wytycznych a nie zasad naczelných. Można więc przyjąć, że dokonał ich wstępnej hierarchizacji z uwagi na specyfikę sektorową (cele główne) oraz cele ogólne, realizowane na podstawie innych aktów prawnych.

⁴⁶³Nie można jednak wykluczyć sytuacji, że w pewnych określonych okolicznościach cele staną się względem siebie konkurencyjne.

⁴⁶⁴Inne ujęcie tego zagadnienia przedstawił A. Szafrąński, wskazując, że celem *PrEn* jest dobro wspólne, które choć nie jest wyrażone wprost, to jego przedstawieniem jest katalog z art. 1 ust. 2 *PrEn*. Zob. A. Szafrąński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 37 – 38.

⁴⁶⁵Choć cele te są z zasady równoważne, to większość autorów podkreśla prymat wybranych celów nad pozostałymi. Przykładowo Z. Muras wskazuje na trójkąt celów (paradygmatów) w sektorze, tj. bezpieczeństwo energetyczne, opłacalność ekonomiczna oraz konkurencja i ochrona środowiska. Zob. Z. Muras, *Paradoks liberalizacji...*, op. cit., s. 119.

gwarancji podstawowych praw i wolności obywatelskich (prawo do godnego życia) oraz ochrony porządku publicznego.

Podobieństwa i różnice

Odpowiedź na zadane wcześniej pytanie odnośnie wspólnej aksjologii sektorowej wymaga porównania celów wyróżnionych w innych sektorach sieciowych. Badając więc katalog celów dwóch regulacji *PrEn* (art. 1 i art. 13 *PrEn*) oraz *PrTe*⁴⁶⁶ (art. 1 i art. 189 *PrTe*)⁴⁶⁷ na pierwszy rzut oka widać pewne podobieństwa, szczególnie w zakresie dowartościowania celów prokonkurencyjnych, w ramach przebudowy struktury sektorów (poprawa konkurencji oraz zapewnienie dostępu do infrastruktury). *PrTe* i *PrPo*⁴⁶⁸ zwracają także uwagę na nierównowagę uczestników rynku (przedsiębiorców oraz użytkowników/odbiorców/ konsumentów) i związaną z tym konieczność zapewnienia szczególnej ochrony ze strony państwa, w celu równoważenia ich interesów. Aby zapewnić szeroko rozumianą ochronę uczestników rynku, prawodawca wprowadził więc dodatkowe wymogi, związane z wykonywaniem działalności gospodarczej w tych sektorach⁴⁶⁹. Skoro wspomniane sektory realizują istotne funkcje w gospodarce, to państwo musi mieć nad nimi nie tylko kontrolę, ale przede wszystkim posiadać instrumenty umożliwiające realny wpływ na procesy w nich zachodzące (regulacja). W tym sensie regulacja w sektorze energetycznym i telekomunikacyjnym wykształciła się, gdyż państwo, wypełniając funkcję gwaranta usług, musiało zapewnić ich dalsze świadczenie w nowych warunkach rynkowych. Regulacja w tych sektorach związana jest więc nierozdzielnie z koniecznością zapewnienia dostępu (na odpowiednich warunkach) do usług (usług powszechnych) wszystkim użytkownikom. I choć na gruncie *PrEn* nie funkcjonuje pojęcie usług powszechnych⁴⁷⁰, to odwołują się do nich zarówno *PrTe* jak i *PrPo*. Obie ustawy różnią się jednak między sobą pod względem zdefiniowania zakresu dostępu do tych usług oraz jego warunków.

⁴⁶⁶Ustawa z 16.7.2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U., [t.j.] 2014, poz. 243.

⁴⁶⁷Zgodnie z art. 1 ust. 2 *PrTe* celem ustawy jest stworzenie warunków dla: wspierania równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych; rozwoju i wykorzystania nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej; zapewnienia ładu w gospodarce numeracją, częstotliwościami oraz zasobami orbitalnymi; zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych; zapewnienia neutralności technologicznej; oraz zapewnienia użytkownikom końcowym będącym osobami niepełnosprawnymi dostępu do usług telekomunikacyjnych równoważnego poziomowi dostępu, z jakiego korzystają inni użytkownicy końcowi. Choć wskazane cele nie stanowią samoistnej podstawy dla działalności organów w sektorze telekomunikacyjnym, to powinny być uwzględniane w każdej indywidualnej sprawie znajdującej oparcie w przepisach tej ustawy. I choć cele te są równorzędne, to jednak z punktu widzenia niniejszej pracy najważniejszy wydaje się cel w postaci konieczności zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie jakości, ceny oraz różnorodności usług telekomunikacyjnych, który to cel realizowany jest głównie przez przepisy działu III *PrTe*. Podobnie jak w przypadku *PrEn* celom tym towarzyszą także cele polityki regulacyjnej (art. 189 ust. 2 *PrTe*) dodatkowo poszerzone o cele zawarte w art. 8 ust. 2 – 4 Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, OJ L 108, 24.4.2002, s. 33 – 50.

⁴⁶⁸Ustawa z 23.11.2012 r. Prawo pocztowe, Dz.U., 2012, poz. 1529.

⁴⁶⁹W tym celu prawodawca stworzył odpowiednie instrumenty za pomocą których reguluje te sektory. I tak w *PrEn* zdefiniowano m.in. pojęcie regulacji (art. 3 ust. 15 *PrEn*), wprowadzono obowiązek uzyskania koncesji na określone rodzaje działalności (art. 32 *PrEn*) oraz powołano organ regulacyjny Prezesa URE (art. 21 i nast. *PrEn*). W *PrTe* wyodrębniono natomiast cały dział II mówiący o regulowaniu rynku telekomunikacyjnego. Na tym tle *PrPo* zdaje się w najmniejszym stopniu ingerować w sektor, ograniczając się tylko do wymogu wpisu do rejestru operatorów pocztowych (działalność regulowana). W tym kontekście, część autorów wskazuje, że zmniejszanie się regulacji i ingerencji państwa w sektorze pocztowym jest skutkiem utraty szczególnego charakteru w toku przekształceń rynkowych. Zob. A. Jurkowska, T. Skoczny, *Cele i instrumenty...*, op. cit., s. XXVIII – 6.

⁴⁷⁰Brak posługiwania się danym pojęciem nie wyklucza, że w ramach danej regulacji występują elementy, które łącznie tworzą pewien zbiór, który odpowiada definicji usługi powszechnej. I choć *PrEn* nie zna tego pojęcia, to w orzecznictwie nie ma już wątpliwości, że istota szeroko rozumianych usług energetycznych nakazuje je jako realizowane w skali masowej usług użyteczności publicznej. TK dokonując analizy usług energetycznych zwrócił także uwagę na to, że realizacja zadań (funkcji) o charakterze publicznym przez podmioty realizujące usługi energetyczne powoduje, że ich swoboda działalności gospodarczej jest ograniczona normatywnie (...) a proporcja regulacji (...) zależy od natężenia oraz form pierwiastka publicznego, które ustawodawca zamierza zrealizować (...). TK odniósł się również do kwestii stopnia ingerencji w swobodę gospodarowania, wskazując, że gdy (...) usługi użyteczności publicznej są realizowane przez podmioty prywatne, regulacja przez prawo administracyjne może być nawet daleko posunięta, gdyż uważa się, że w wyniku powierzenia podmiotom prywatnym przez państwo usług użyteczności publicznej, następuje nałożenie na te podmioty obowiązków „usługi publicznej”, ale równocześnie także wyposażenie je w pewne prerogatywy władzy publicznej (...). Zob. Wyrok TK z 10.7.2006 r., K 37/04, OTK ZU 2006, Nr 7, poz. 79.

Usługa powszechna w sektorze telekomunikacyjnym – koniec pewnej epoki?

PrTe wprost odwołuje się do pojęcia usługi powszechnej (dział III rozdział 2 *PrTr*), którą zgodnie z art. 81 ust. 1 jest zestaw usług telekomunikacyjnych (świadczonej przez przedsiębiorcę wyznaczonego)⁴⁷¹, wraz z udogodnieniami dla osób niepełnosprawnych, świadczonej z wykorzystaniem dowolnej technologii, z zachowaniem dobrej jakości i po przystępnej cenie, które powinny być dostępne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷². Tę ogólną definicję uzupełnia art. 81 ust. 3 *PrTe*, wskazując zamknięty (minimalny) zestaw usług telekomunikacyjnych, składających się na pojęcie usługi powszechnej⁴⁷³. Znaczenie tak sformułowanej usługi powszechnej podkreślają także pozostałe artykuły *PrTe*, wskazując m.in. na konieczność brania pod uwagę utrzymania ciągłości świadczenia usługi powszechnej podczas wydawania decyzji o dostępie telekomunikacyjnym oraz jej uwzględniania, w związku z rozwiązaniem umowy o dostęp telekomunikacyjny (art. 28 ust. 1 pkt 8 oraz art. 31 ust. 2 pkt 7 *PrTe*), publikowania przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE) informacji dotyczących usług powszechnych (art. 62 ust. 1 pkt 1 *PrTe*). Wprowadzają także konieczność dokonywania oceny dostępności, jakości świadczenia i przystępności cenowej usług, a w przypadku negatywnych wyników oceny ogłoszenia konkursu na przedsiębiorcę wyznaczonego do realizacji obowiązku świadczenia tej usługi na obszarze wskazanym przez Prezesa UKE (art. 81a – 85 *PrTe*), obowiązku zawierania przez przedsiębiorcę wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej umów z użytkownikami (art. 86 – 87 *PrTe*), minimalnej liczby aparatów publicznych, służących do świadczenia usługi powszechnej (art. 88 *PrTe*) oraz udogodnień dla osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do usługi powszechnej (art. 89 *PrTe*).

Tak więc jednym z głównych wyznaczników telekomunikacyjnej usługi powszechnej jest jej przystępna cena⁴⁷⁴, której kryteria oraz uprawnienia Prezesa UKE, umożliwiające ingerencję w jej wysokość w przypadku niezrealizowania warunku przystępności reguluje art. 91 oraz 91a *PrTe*. W literaturze przedmiotu zwraca się jednak uwagę, że w warunkach gospodarki wolnorynkowej, przystępna cena może powodować nieopłacalność (nierentowność) usług powszechnych, dlatego przedsiębiorca wyznaczony może ubiegać się o dopłatę do kosztów (art. 95 – 99 *PrTe*).

Szczególną rolę telekomunikacyjnej usługi powszechnej podkreśla także obowiązek przedłożenia Prezesowi UKE cennika i regulaminu świadczenia usługi powszechnej oraz kontroli nad

⁴⁷¹Przez przedsiębiorcę wyznaczonego rozumie się przedsiębiorcę, który został wyznaczony w drodze decyzji, o której mowa w art. 82 ust. 4 *PrTe* albo w art. 83 *PrTe*.

⁴⁷²Inna definicja usługi powszechnej w sektorze telekomunikacyjnym pochodzi z (art. 2 lit. j) Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, OJ L 108, 24.4.2002, s. 33–50 i oznacza minimalny zestaw usług określony w dyrektywie 2002/22/WE [Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, OJ L 108, 24.04.2002, s. 51 – 77] o oznaczonej jakości, dostępnych dla wszystkich użytkowników, niezależnie od ich usytuowania geograficznego, oraz o przystępnych, jak na warunki panujące w danym państwie, cenach.

⁴⁷³Należą do nich: przyłączenie zakończenia sieci w stałej lokalizacji umożliwiające komunikację głosową, faksową i przesyłanie danych, w tym funkcjonalny dostęp do sieci Internet, którego prędkość umożliwia korzystanie z aplikacji używanych powszechnie w drobnych bieżących sprawach życia codziennego, w szczególności korzystanie z poczty elektronicznej lub aplikacji umożliwiających dokonywanie płatności; utrzymanie łącza abonenckiego z zakończeniem sieci w gotowości do realizacji połączeń telefonicznych krajowych i międzynarodowych; połączenia telefoniczne krajowe i międzynarodowe; ogólnokrajową informację o numerach telefonicznych, dostępną również dla użytkowników aparatów publicznych lub innych punktów dostępowych umożliwiających komunikację głosową; udostępnianie ogólnokrajowego spisu abonentów oraz świadczenie usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych lub innych punktów dostępowych umożliwiających komunikację głosową. Podobnie jak w przypadku innych sektorów, ze względu na jej podstawowy charakter, usługa powszechna w sektorze telekomunikacyjnym jest limitowana. Dotyczy to np. podmiotów żądających świadczenia usług powszechnych w odniesieniu do celu korzystania – zaspokajania własnych potrzeb. Ograniczenie świadczenia usługi powszechnej dotyczy także rodzaju sieci, gdyż dotyczy ona tylko użytkowników końcowych sieci stacjonarnych, użytkowników sieci publicznych.

⁴⁷⁴O przystępności cenowej w sektorze telekomunikacyjnym wielokrotnie wypowiedział się także PE. Przystępna cena oznacza więc cenę określoną przez państwa członkowskie na poziomie krajowym w świetle konkretnych warunków krajowych i może ona pociągać za sobą ustanawianie taryf powszechnych niezależnie od lokalizacji lub specjalnych opcji taryfowych w celu zaspokojenia potrzeb użytkowników o niskich dochodach. Przystępność dla poszczególnych konsumentów jest związana z ich zdolnością do monitorowania i kontrolowania wydatków. Zob. Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, OJ L 108, 24.04.2002, s. 51 – 77.

wydatkami, związanymi z udogodnieniami i usługami dodatkowymi w stosunku do podstawowej usługi powszechnej (art. 92 – 93 *PrTe*), informowania Prezesa UKE o zamiarze zbycia środków majątkowych lokalnej sieci dostępu lub jej znacznej części w celu zbadania wpływu tej transakcji na zapewnianie i świadczenie usług powszechnych (art. 94a *PrTe*), przyczyn i skutków zaprzestania, przerw lub ograniczenia świadczenia usług powszechnych (art. 101 – 102 *PrTe*), obowiązków w zakresie udostępniania ogólnokrajowego spisu abonentów i informacji o numerach telefonicznych (art. 103 *PrTe*) oraz kar i odszkodowań, związanych z niewypełnieniem obowiązków w zakresie świadczenia usługi powszechnej (art. 105 i 209 *PrTe*).

Zakres regulacji *PrTe* (ingerencji państwa w swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorstw telekomunikacyjnych) wskazuje także na aksjologiczne uzasadnienie obowiązku świadczenia usługi powszechnej w tym sektorze. Prawodawca dostrzegł jednak nie tylko znaczenie zapewnienia dostępu do usługi powszechnej, ale przede wszystkim zagrożenia, związane z jej niedostępnością w warunkach zorientowanego na zysk rynku usług w sektorze telekomunikacyjnym. Dodatkowo *PrTe* (w odróżnieniu do *PrEn* i podobnie jak w *PrPo*) zawiera szczególne regulacje dedykowane niepełnosprawnym użytkownikom, co tylko potwierdza zależność między chronionymi wartościami (aksjologia), a zakresem ingerencji (rozbudowany system obowiązków nakładanych na przedsiębiorców sektora w związku ze świadczeniem usług powszechnych).

Jedną z istotnych cech omawianych instytucji prawa jest fakt, że choć prawo telekomunikacyjne posiada najbardziej rozbudowaną i kompleksową regulację w obszarze usług powszechnych, to zapotrzebowanie na nie jest kwestią podlegającą ciągłej ocenie. Można więc uznać, że wartość, której ochronę zapewnia powszechny dostęp do pewnych usług (potrzeba ich świadczenia) może ulec zmianie (także w zakresie zmniejszenia znaczenia) zarówno w związku z przemianami zachodzącymi w społeczeństwie, jak i ze zmianami technologicznymi. Możliwa jest więc sytuacja, w której wraz z rozwojem technologii, pewne elementy, składające się na usługę powszechną, tracą na znaczeniu, a inne (jak np. dostęp do Internetu) zyskają.

Usługa powszechna w sektorze pocztowym – rynek determinantem trwałości

Trzecią regulacją (obok *PrTe* i *PrEn*), która zawiera odniesienia do usługi powszechnej jest prawo pocztowe. W porównaniu do wspomnianych ustaw, *PrPo* nie posiada jednak wyrażonego wprost przez prawodawcę katalogu celów regulacji. Tym samym trudniej ustalić jego podstawę aksjologiczną. Odwołując się jednak do art. 69 ust. 1 pkt 2 *PrPo* można wskazać na trzy główne cele państwa w sektorze, do których należy zapewnienie utrzymania ciągłości świadczenia usług powszechnych, niedyskryminacyjnych warunków dostępu oraz rozwój konkurencyjnego rynku usług pocztowych. Na pierwszy rzut oka widać więc znaczenie usług powszechnych dla prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym funkcjonowania sektora.

Jednak usługa powszechna, realizowana w ramach obowiązków publicznych (świadczone w interesie publicznym) wymaga każdorazowego zdefiniowania na gruncie prawa sektorowego. Podobnie, jak w sektorze telekomunikacyjnym, również tu zdefiniowano usługi powszechne (art. 3 ust. 30 oraz art. 45 *PrPo*). Należą więc do nich świadczone przez operatora wyznaczonego⁴⁷⁵, w obrocie krajowym i zagranicznym usługi pocztowe obejmujące przesyłki listowe i paczki pocztowe, o wadze i wymiarach określonych dla usług powszechnych oraz przesyłki dla ociemniałych, nieświadczone przez operatora wyznaczonego w ramach obowiązku świadczenia usług powszechnych. Występują jednak pewne ograniczenia, a do usług wchodzących w zakres usług powszechnych nie zalicza się usług

⁴⁷⁵ Analogicznie do regulacji w sektorze telekomunikacyjnym, zgodnie z art. 3 ust. 13 *PrPo* operatorem wyznaczonym jest operator pocztowy obowiązany do świadczenia usług powszechnych.

pocztowych, polegających na przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek kurierskich. Wyłączone są również przesyłki, które spełniają wymogi określone w art. 45 ust. 1 *PrPo*, gdy ich świadczenie odbywa się dla nadawców masowych.

Jedną z cech charakterystycznych usług powszechnych jest konieczność stworzenia katalogu minimalnych wymogów, jakie mają one spełniać. Realizacja usług na odpowiednim poziomie (jakość i pewność świadczenia) wymaga także kontroli ze strony państwa w stosunku do podmiotów, mającymi podjąć się ich świadczenia. Tak więc ze względu na szczególne – zdaniem prawodawcy – znaczenie tak rozumianych usług powszechnych, prowadzenie działalności gospodarczej w tym zakresie wymaga wpisu do rejestru operatorów pocztowych, prowadzonego przez Prezesa UKE (art. 13 *PrPo*), a działalność tę wykonuje operator wyznaczony, którego zadaniem jest świadczenie usług powszechnych (art. 46 ust. 2 i 47 *PrPo*). Dodatkowe warunki dotyczą zaś uwzględniania ochrony interesów podmiotów, korzystających z usług powszechnych, w sposób jednolity, w porównywalnych warunkach, przy zapewnieniu na terytorium całego kraju rozmieszczenia placówek pocztowych oraz nadawczych skrzynek pocztowych, z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych i po przystępnych cenach, z częstotliwością zapewniającą co najmniej jedno opróżnianie nadawczej skrzynki pocztowej i doręczanie przesyłek pocztowych, co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy oraz w sposób umożliwiający uzyskanie przez nadawcę dokumentu potwierdzającego odbiór przesyłki rejestrowanej.

Chociaż powyższe obowiązki są istotne, to z punktu widzenia odbiorcy najważniejszy obowiązek dotyczy nałożenia na przedsiębiorcę odpowiedzialnego za świadczenie usług powszechnych, obowiązku zawarcia umowy o świadczenie usług powszechnych (art. 48 *PrPo*) oraz obowiązku ustalania opłat za usługi powszechne w sposób przejrzysty i niedyskryminujący oraz odzwierciedlający koszty świadczenia tych usług, pod rygorem nałożenia obowiązku stosowania jednolitych opłat za te usługi na terytorium całego kraju, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia świadczenia usług powszechnych, w szczególności ich przystępności cenowej (art. 53 *PrPo*). Na operatorze wyznaczonym ciąży także obowiązek właściwego zabezpieczenia przesyłki pocztowej, zgodnie z wymaganiami umowy lub regulaminu świadczenia usług powszechnych (art. 60 *PrPo*) oraz zapewnienia dostępu do niektórych elementów swojej infrastruktury innym operatorom pocztowym, świadczącym usługi wchodzące w zakres usług powszechnych (art. 66 *PrPo*). Kolejnym publicznoprawnym obowiązkiem jest także obowiązek poinformowania o zamiarze zaprzestania świadczenia przez operatora wyznaczonego, który to operator (ze względu na wspomniany obowiązek zapewnienia ciągłości usług powszechnych) nie może zaprzestać ich świadczenia do czasu przejęcia świadczenia przez nowego operatora wyznaczonego (art. 79 *PrPo*). Wyraźnie widać więc (podobne jak w sektorze energetycznym) ukształtowanie obowiązków, związanych z ciągłością dostaw.

Nie należy jednak bagatelizować podstawowego problemu, związanego z powszechnością, a mianowicie ceny. Bo chociaż na powszechność świadczenia usług składa się kilka powiązanych elementów, to powszechność usług w sektorach infrastrukturalnych wiąże się przede wszystkim z ich ceną. Tu też poszukuje się uzasadnienia dla wprowadzenia przez prawodawcę szeregu dodatkowych obostrzeń, w zakresie prawidłowej kalkulacji kosztów netto, związanych z wykonywaniem działalności, polegającej na świadczeniu usług powszechnych (art. 97 oraz 106 *PrPo*).

Prywatyzacja wykonywania usług publicznych i obowiązków z tym związanych dotyczyła jednak nie tylko operatora wyznaczonego. W celu prawidłowego świadczenia usług powszechnych, prawodawca nałożył także obowiązki na inne podmioty. Tak więc zgodnie z art. 61 *PrPo*, podmioty wykonujące publiczną regularną komunikację lądową, lotniczą, morską lub śródlądową, są obowiązane przewozić odpłatnie przesyłki pocztowe, będące przedmiotem usługi powszechnej. Obowiązki nałożono także na właściciela (użytkownika wieczystego lub posiadacza samoistnego nieruchomości), który jest

obowiązany umożliwić operatorowi wyznaczonemu umieszczenie nadawczych skrzynek pocztowych oraz automatów do pocztowej obsługi klientów, a także eksploatację i konserwację tych urządzeń (art. 63 *PrPo*). W tym wypadku swoboda działalności gospodarczej została więc ograniczona, przy czym stopień jej ograniczenia zależy od interesu publicznego, który prawodawca realizuje w tym obszarze. Z tego też względu świadczenie usług powszechnych i związane z tym nakładanie publicznoprawnych obowiązków (polegających zarówno na działaniu, jak i znoszeniu działania innych) dotyka stosunkowo szerokiej grupy podmiotów.

Prawidłowa realizacja świadczenia usług powszechnych wymaga zarówno odpowiednich ram prawnych, jak i nadzoru ze strony uprawnionych podmiotów. Prezes UKE dokonuje więc wyboru (w drodze decyzji) operatora wyznaczonego spośród operatorów pocztowych, wyłonionych w drodze ogłaszanego konkursu (art. 71 – 78 *PrPo*). Na dalszym etapie działalności Prezes UKE nadzoruje i kontroluje (m.in. art. 122 *PrPo*) operatora wyznaczonego w zakresie obowiązku stworzenia regulaminu świadczenia usług powszechnych (w którym określa warunki ich świadczenia oraz ogólne warunki dostępu do tych usług – art. 49 i 57 *PrPo*) oraz cennika usług powszechnych. Do obowiązków operatora należy ponadto składanie Prezesowi UKE corocznych sprawozdań z działalności pocztowej, z wyszczególnieniem (ilościowym i wartościowym), w zakresie usług powszechnych (art. 43 *PrPo*) oraz rocznych sprawozdań z prowadzonej rachunkowości regulacyjnej zawierających w szczególności wyniki kalkulacji kosztów jednostkowych poszczególnych usług powszechnych (art. 101 *PrPo*). Operator wyznaczony jest zobowiązany również do informowania o sytuacji finansowej, wynikającej z rentowności usług powszechnych w poprzednim roku obrotowym (art. 50 *PrPo*).

Działający w interesie publicznym Prezes UKE czuwa więc przede wszystkim nad jakością i ceną świadczonych usług powszechnych, przeprowadzając m.in. badania czasu przebiegu przesyłek pocztowych uzyskanego w danym roku, w zakresie usług powszechnych w obrocie krajowym przez operatora wyznaczonego (art. 52 *PrPo*) oraz ustalając w drodze decyzji maksymalne roczne poziomy opłat za usługi powszechne, mając na uwadze koszty świadczenia usług powszechnych (art. 55 i 56 *PrPo*). Z istoty systemu prawnego wynika także, że konsekwencją tworzenia regulacji prawnych, w zakresie ważnych dla prawodawcy kwestii (usługi powszechne), jest stworzenie systemu kar i środków prawnych, wymuszających na operatorze wyznaczonym pożądane zachowania. Z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usługi powszechnej przysługuje więc odszkodowanie (art. 88 *PrPo*), a karze pieniężnej podlega podmiot, który stosuje opłaty za usługi powszechne, przekraczające maksymalne roczne poziomy tych opłat (art. 126 *PrPo*).

Prawo jest odbiciem systemu wartości. Tak więc podobnie jak w przypadku sektora telekomunikacyjnego, szczególną troską prawodawcy objęci są odbiorcy niewidomi lub ociemnieli (art. 26 *PrPo*), którzy są zwolnieni od opłaty za usługę pocztową ustalonej w obowiązującym cenniku usług powszechnych, a także osoby niepełnosprawne (art. 62 *PrPo*) w zakresie odpowiedniego dostępu do usług powszechnych (dostępu do placówek pocztowych, tworzenia w placówkach pocztowych odpowiednio oznakowanych stanowisk obsługi osób niepełnosprawnych oraz umieszczania nadawczych skrzynek pocztowych w sposób i w miejscu umożliwiającym korzystanie z nich osobie niepełnosprawnej).

Z natury ingerencji wynika także, że jest ona zmienna w czasie. Z tego względu, pomimo rozległego zakresu regulacji, zagadnienie świadczenia usług powszechnych w sektorze pocztowym wydaje się być najmniej trwałe, w porównaniu do pozostałych sektorów. Prawodawca przewidział bowiem możliwość odstępstwa od obowiązku świadczenia usług powszechnych (art. 51 *PrPo*) ze względu na popyt na te usługi oraz uwarunkowania geograficzne, które w sposób istotny wpływają na utrudnienie komunikacji pocztowej z siedliskami ludzkimi, gęstość zaludnienia na obszarze oraz rentowność usług powszechnych. W związku z powyższym, Prezes UKE jest zobowiązany (art. 192a

PrTe) do przeprowadzania raz na cztery lata badania społecznego zapotrzebowania na usługi powszechne w sektorze pocztowym, pod kątem środowiska technologicznego, ekonomicznego i społecznego, związanych z tym potrzeb korzystających z usług powszechnych oraz sposobu wypełniania przez operatora wyznaczonego obowiązku zapewnienia dostępności i jakości usług powszechnych. Ingerencja w tym sektorze, ze względu na zmieniający się interes publiczny podlega więc ograniczeniu.

Wspólna czy odrębna?

Na wstępie postawiono pytania o istnienie wspólnej aksjologii sektorowej oraz o ewentualną wyjątkowość aksjologii sektora energetycznego. Przeprowadzona analiza trzech regulacji sektorowych wskazuje więc, że w tym przypadku można mówić o wspólnej aksjologii sektorowej, uwzględniającej nie tylko elementy prokonkurencyjne, ale także konieczność zapewnienia określonym odbiorcom dostępu do niektórych dóbr (dostęp do usług powszechnych), uznawanych przez społeczeństwo za podstawowe. W ramach ustroju społeczno – gospodarczego obywatel ma bowiem prawo oczekiwać od państwa (gwaranta) świadczenia niezbędnych usług (usług powszechnych, usług w ogólnym interesie), do których to usług można zaliczyć także usługi telekomunikacyjne, pocztowe oraz usługi związane z dostarczaniem energii elektrycznej i gazu. Skoro więc we wspomnianych sektorach istnieją analogiczne cele, związane ze świadczeniem usług powszechnych, a cel jest funkcją wartości, to wartości te są wspólne dla tych sektorów. Innymi słowy, oprócz uwarunkowań technicznych, prawnych i historycznych, sektory te łączy także wspólna aksjologia, zarówno ponadsektorowa, jak i sektorowa, oparta na konieczności zapewnienia nieprzerwanego dostępu do określonych dóbr, które prawodawca uznaje za kluczowe dla funkcjonowania nie tylko gospodarki, ale przede wszystkim nowoczesnego społeczeństwa. Uprawnione wydaje się więc postawienie tezy, że z tego względu istnieje poważne *ratio*, przemawiające za nałożeniem obowiązków publicznych (realizacji sprywatyzowanych zadań publicznych), w postaci zapewnienia ciągłości oraz powszechności usług, jak również ich odpowiedniej jakości. Tak więc używając konstrukcji usług powszechnych – czyli odwołując się do ich europejskiej koncepcji, prawodawca stworzył narzędzie, za pomocą którego możliwe stało się świadczenie określonych usług, w ramach obowiązków publicznych nakładanych na podmioty prywatne.

Wspólna aksjologia nie wyklucza jednak występowania różnic między analizowanym sektorami, wynikającymi ze specyfiki związanej z przedmiotem wykonywanej w nich działalności. Wspomniane różnice znajdują więc także odzwierciedlenie w warstwie aksjologicznej. Prawo energetyczne, podobnie jak inne gałęzie prawa, kształtuje określona aksjologia⁴⁷⁶. Aksjologia prawa energetycznego została ukształtowana przede wszystkim przez aksjologię właściwą dla prawa gospodarczego publicznego. Wybór celów/wartości nie jest jednak dowolny. Prawodawca dokonuje wyboru w ramach złożonego, zhierarchizowanego systemu aksjologicznego i jego swoboda aksjologiczna doznaje daleko idących ograniczeń. Ponadto system ten jest po części narzucony przez typ państwa i prawa, w którym funkcjonuje. Pozostawiony mu margines swobody aksjologicznej, pozwala jednak na tworzenie różnych wariantów aksjologicznych⁴⁷⁷.

Na aksjologię tworzącą dany model wpływają także zewnętrzne warunki społeczno – gospodarcze, które zmieniają (wzmacniają lub osłabiają) stopień realizacji danej wartości.

⁴⁷⁶R. Biskup używa w tym kontekście pojęcia moralności, nie wydaje się ono jednak adekwatne. Moralność prawa dotyczy raczej kwestii dobra, zła i sprawiedliwości, co dobrze oddał G. Radbruch w formule *lex iniustissima non est lex*. Analizowane w niniejszej pracy działania prawodawcy nie wymagają jednak oceny pod względem ich sprawiedliwości. Bardziej odpowiednie wydaje się używanie pojęcia realizowanych przez prawo określonych wartości, które to wartości prawodawca uznał za godne ochrony. Zob. R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 205; J. Zajadło, *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, Gdańsk 2001.

⁴⁷⁷Ibidem, s. 284.

Uzasadnienie ingerencji państwa jest więc wypadkową nie tylko przemian w warstwie aksjologicznej, ale też zmian w społeczno – gospodarczym otoczeniu oraz cech szczególnych danego sektora. Aksjologia sektorowa stanowi więc *continuum* aksjologii ogólnej, i jako taka nie może być z nią sprzeczna. Z punktu widzenia problemu badawczego niniejszej pracy, aksjologia ponadsektorowa opiera się jednak nie tylko na aktach prawa pierwotnego oraz najważniejszym akcie prawnym naszego systemu, czyli *Konstytucji RP* (m.in. zasada proporcjonalności, zasada państwa sprawiedliwości społecznej, zasada społecznej gospodarki rynkowej oraz równości), a analizie podlegają także akty prawa krajowego i prawo wtórne UE (akty równorzędne – konstytucja gospodarcza).

Czym są więc w kontekście aksjologii prawa energetycznego zasady prawa gospodarczego publicznego? Stanowią one pochodzący od prawodawcy nakaz realizacji określonych wartości uprzednio przez niego wybranych. Za zasadami stoją także konkretne, aprobowane przez prawodawcę stany rzeczy, z czym wiąże się dyrektywa nakazująca ich realizację w stopniu najwyższym ze względu na prawne i faktyczne możliwości jakimi dysponuje prawodawca. Zasady mają więc doniosłe znaczenie z perspektywy stosowania norm prawnych regulujących życie społeczno – gospodarcze. Żadna norma, tworząca system prawa gospodarczego publicznego nie funkcjonuje bowiem w izolacji od pozostałych. Podlega więc dynamicznej wykładni celowościowej i ocenie z punktu widzenia zgodności z aksjologią systemu. Jednak, podobnie jak w przypadku ustalenia katalogu funkcji, tak i w przypadku katalogu zasad prawa gospodarczego publicznego, nie ma pełnej zgodności w doktrynie. Część autorów wyróżnia przykładowo zasadę demokracji gospodarczej, zasadę państwowej ochrony stosunków gospodarczych oraz zasadę wolności gospodarczej. Szeroko na tę kwestię patrzy natomiast K. Strzyczkowski, który w ramach pojęcia konstytucji gospodarczej wyróżnia zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę państwa sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, proporcjonalności, wolności gospodarczej, ochrony własności, zasadę równości oraz konkurencji⁴⁷⁸. Katalog ten częściowo powtarzają też inni (zasada społecznej gospodarki rynkowej, wolności gospodarczej, ochrony własności), dodając do tego także zasadę równego traktowania przedsiębiorstw, zasadę rejestracji przedsiębiorstw oraz poszerzając zakres wspomnianej zasady konkurencji, jako zasady przestrzegania reguł uczciwej konkurencji i dobrych obyczajów w działalności gospodarczej⁴⁷⁹.

Analizując zakres celów trzech wspomnianych aktów prawnych, wszystkie one zostały ukształtowane przez aksjologię prawa gospodarczego publicznego. W tym kontekście można więc mówić o tożsamości aksjologicznej *PrEn*, *PrTe* i *PrPo* z aksjologią prawa gospodarczego publicznego. Istotnym jest jednak, że choć prawo gospodarcze publiczne ukształtowało prawo energetyczne, to jednak jego aksjologia wykracza poza klasycznie rozumianą aksjologię prawa gospodarczego. Bo choć społeczna gospodarka rynkowa, orientująca prawo gospodarcze zakłada paralelność elementów rynkowych i społecznych. To jednak w przypadku ewentualnego konfliktu między nimi (konkurencyjności) prymat przyznano elementom rynkowym. Elementy społeczne są więc warunkowane efektywnością wolnego rynku. Społeczna funkcjonalizacja konkurencji w sektorze energetycznym idzie jednak o krok dalej, w wyjątkowych przypadkach dając pierwszeństwo elementom społecznym. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do systemu wsparcia odbiorców wrażliwych, którego uzasadnienie znajduje się na styku klasycznej aksjologii prawa energetycznego jako części prawa gospodarczego publicznego a aksjologii polityki społecznej państwa. W przypadku konfliktu między celami rynkowymi (prokonkurencyjnymi) a społecznymi w zakresie odbiorców wrażliwych, priorytetem są więc cele prospołeczne. Można więc uznać, że nastąpiła swoista emancypacja aksjologii sektora energetycznego, która poprzez stopień społecznej funkcjonalizacji konkurencji

⁴⁷⁸K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*. Wydanie 6, Warszawa 2011, s. 79 i nast.

⁴⁷⁹W tym kierunku idą autorzy *Systemu Prawa Administracyjnego*. Zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013, s. 435 i nast.

(procesów rynkowych) w odniesieniu do odbiorców wrażliwych wyszła poza dotychczasowe ramy aksjologii prawa gospodarczego publicznego.

Aksjologia zakłada także stopniowanie wartości. Na szczycie hierarchii sytuując te najbardziej powszechne, podstawowe dla każdego. Jeśli więc uznać, że istnieje wspólna aksjologia sektorowa (choć oczywiście istnieją wspomniane wyżej odrębności między tymi regulacjami), to można dokonać pewnej gradacji, w odniesieniu do przedmiotu zapewnianej ochrony. Chociaż w sektorach istnieją regulacje, składające się na pojęcie usług powszechnych, to jednak znaczenie usługi powszechnej, w odniesieniu do zagwarantowania dostępu do energii jest ważniejsze od zapewnienia dostępu do powszechnej usługi telekomunikacyjnej, a tym bardziej powszechnej usługi pocztowej. Potwierdza to także sam prawodawca, wiążąc różne skutki prawne z niezapewnieniem (wstrzymaniem, przerwaniem) dostaw na gruncie *PrEn*, *PrTe* i *PrPo*. Odmienne są przecież konsekwencje dla sytuacji życiowej odbiorcy pozbawionego dostępu do energii, a inne dla użytkownika pozbawionego dostępu np. do Internetu, telefonu stacjonarnego lub szeroko rozumianych usług pocztowych. Tak więc, z jednej strony można mówić o wspólnej (żeby nie powiedzieć uniwersalnej) aksjologii tych trzech sektorów infrastrukturalnych, opartej m.in. na zasadzie społecznej gospodarki rynkowej, w ramach której państwo realizuje interes publiczny poprzez regulację zachowań podmiotów prywatnych. Z drugiej zaś wyraźnie widać różnice między znaczeniem zapewnienia dostępu do zdefiniowanych usług (ryzyk z tym związanych) na gruncie sektora energetycznego, a dostępu regulowane przez *PrTe* i *PrPo*. Precyzyjnie rzecz ujmując, *PrEn* spełnia – bardziej niż *PrTe* i *PrPo* – rolę aktywnego instrumentu realizacji celów społecznych. Z analizy specyfiki usług powszechnych wynika także, że nie byłoby usługi powszechnej w sektorze telekomunikacyjnym i pocztowym bez usługi powszechnej w zakresie energii elektrycznej. Nie można realizować uprawnień wynikających z *PrTe* bez powszechnego dostępu do energii elektrycznej. W tym sensie uzasadniona wydaje się więc teza o znaczeniu sektora energetycznego i funkcjonującej w nim usługi powszechnej, związanej z zapewnieniem dostępu do podstawowego dobra cywilizacyjnego jakim jest energia elektryczna. Przyjęcie takiego założenia prowadzi natomiast do wniosku, że tym, co wyróżnia prawo energetyczne na tle prawa innych sektorów są nie tyle regulacje odnoszące się do jego technicznych uwarunkowań, ale w pierwszej kolejności zakres społecznej funkcjonalizacji sektora.

1.4. Instrumenty oddziaływania w sektorze energetycznym

Zmiany w obrębie systemów gospodarczych państwa (jak już zostało wcześniej wyjaśnione) dokonywały się przede wszystkim pod wpływem czynników zewnętrznych (np. zmian w otoczeniu społeczno – gospodarczym) i w odpowiedzi na problemy, pojawiające się w związku z funkcjonowaniem dotychczasowych rozwiązań. Ze względu na wielowątkowość omawianych procesów, zmiany te należy umiejscowić także w kontekście poczynionych wcześniej spostrzeżeń, co do przemian zachodzących w warstwie normatywnej (prawa wspólnotowego jak i krajowego) oraz sprzężonych z tym zmian w podstawie aksjologicznej. Aby w pełni zrozumieć zmiany, zachodzące na przestrzeni ostatnich lat w relacjach państwa (prawa) i gospodarki, konieczne jest powiązanie zmian i tendencji, zachodzących w gospodarce (w szczególności w sektorze energetycznym) i spojrzenie na nie przez pryzmat zmian nie tylko w warstwie aksjologicznej, ale patrząc szerzej – zmian w zakresie roli państwa w gospodarce.

Ze względu na sytuację społeczno – gospodarczą, początki sektora związane są z monopolem państwa, które gwarantowało wszystkim obywatelom dostęp do dobra, jakim jest energia elektryczna. Jednak zmieniająca się sytuacja na rynku światowym wymusiła także zmiany w podejściu, zarówno do sektora, jak i całej gospodarki. Przy czym w Polsce zmiany te przebiegały nieco innym torem i ze znacznym opóźnieniem, a ich *spiritus movens* były zarówno przemiany ustrojowe, jak i konieczność

dostosowania prawa krajowego do rozwiązań europejskich. Od tego też momentu można mówić o etapie stopniowego odwrotu państwa z dotychczas zajmowanej pozycji, określanej, jako państwo świadczące. W tej fazie przemian celem ogniskującym działania zarówno państw członkowskich, jak i UE, było stworzenie wspólnego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego, również w sektorach sieciowych, a środkami umożliwiającymi osiągnięcie tego celu były demonopolizacja, prywatyzacja i liberalizacja. Przywołując podział na liberalną gospodarkę rynkową oraz gospodarkę rynkową z ingerencją państwa można wskazać, iż na tym etapie nastąpił zwrot w kierunku liberalnej gospodarki rynkowej, z liberalnym podejściem do sektora energetycznego.

Analizując natomiast płaszczyznę aksjologiczną, towarzyszącą temu zwrotowi – stosując znaczne uproszczenie – większość komentatorów uznaje, że celem dla sektora był wówczas przede wszystkim konkurencyjny wspólny rynek, a środkami służącymi do jego osiągnięcia demonopolizacja, prywatyzacja i liberalizacja. Wiedząc jednak, że konkurencyjny rynek energii nie jest celem samym w sobie, należy odnaleźć cel (który można określić jako cel ostateczny), stojący za konkurencyjnym rynkiem w sektorze. Wcześniejsze rozważania jednoznacznie wskazują, że jest nim zapewnienie konsumentom (obywatelom) nieprzerwanego świadczenia usług najwyższej jakości, po najniższej cenie (usługa powszechna). Jednak relacja między celami, celami – środkami oraz środkami do ich osiągnięcia, jest relacją nie tylko dynamiczną, ale również wymagającą ciągłej weryfikacji pod kątem odpowiedzi na pytanie, czy środki, jakimi dysponuje państwo dają gwarancję realizacji celów? Zarówno potrzeby odbiorców, jak i warunki techniczne są bowiem zmienne, i jako takie wymagają stałego monitoringu pod kątem zakresu publicznoprawnych obowiązków z nimi związanych. Praktyka życia społeczno – gospodarczego zweryfikowała jednak założenia państwa, udowadniając, iż demonopolizacja, prywatyzacja i liberalizacja w sektorze nie stanowią wystarczających środków, gwarantujących realizację celu, jakim jest zapewnienie konsumentom świadczenia usług powszechnych. Kwestie społeczne (usługi powszechne), do tej pory uznawane za domenę polityki socjalnej, okazały się więc przyczyną, dla której państwo (administracja publiczna) podjęło prospołeczną ingerencję w sektor energetyczny. Po raz kolejny potwierdzono więc fakt, że aksjologia ma charakter korygujący w stosunku do prawa.

1.4.1. Ingerencja za pomocą prawa antymonopolowego

Przejście od modelu liberalnego do wolnego rynku z ingerencją państwa nie pozostało bez wpływu na funkcje państwa (administracji publicznej) w gospodarce. Do czasu pojawienia się najnowszej funkcji państwa wobec gospodarki (regulacji), państwo ingerowało w sektory za pomocą funkcji charakterystycznej dla prawa konkurencji (prawa antymonopolowego), tj. nadzoru. Większość autorów podkreśla, że na początkowym etapie liberalizacji, prywatyzacji i demonopolizacji (ograniczenia roli państwa w gospodarce) ten typ ingerencji spełniał swoją rolę, robił to jednak tylko w odniesieniu do kreowania konkurencyjnego rynku w sektorze. Nie zapewniał natomiast realizacji celów/wartości realizowanych dotychczas przez państwo, których realizacja została zagrożona. Rację mają więc ci, którzy podkreślają, że narzędzia ingerencji antymonopolowej nie były przystosowane do realizacji celów wykraczających poza cele prokonkurencyjne.

Powstaje więc pytanie o ingerencję antymonopolową i jej charakterystyczne cechy, które w kontekście zmian w sektorze nie pozwoliły na realizację prospołecznych celów. Ułatwia to zrozumienie aksjologii prawa antymonopolowego, co umożliwia także jej późniejszą analizę w związku z nową funkcją państwa, czyli funkcją regulacyjną w jej społecznym wymiarze. M.K. Kolasiński w szerokiej publikacji na temat prawa antymonopolowego najogólniej charakteryzuje je (...) *jako element większego zespołu norm prawnych zorientowanych na zapewnienie właściwego*

funkcjonowania mechanizmów konkurencji⁴⁸⁰, zastrzegając jednocześnie, (...) iż nieuprawnionym uproszczeniem jest postrzeganie prawa konkurencji, jako zbioru norm, których zadaniem jest maksymalne zaostrzenie konkurencji⁴⁸¹. Kluczem do zrozumienia prawa antymonopolowego jest więc pojęcie konkurencji. Powstaje jednak pytanie o jego znaczenie. Zdaniem większości komentatorów, konkurencja doskonała⁴⁸² występuje w stanie czystym, jeśli nie rzadko, to na pewno wyjątkowo⁴⁸³, przy czym część idzie o krok dalej, negując istnienie takiego stanu gospodarki. Zdecydowanie częściej mamy bowiem do czynienia z rynkami, na których funkcjonuje konkurencja, którą można określić, jako niedoskonałą, gdzie podmioty gospodarujące mogą wywierać wpływ na cenę wytwarzanych produktów, przy czym niedoskonałość danego rynku, w zakresie jego konkurencyjności podlega stopniowaniu, czego skrajną postacią jest monopol. Pewne rozważania o naturze monopolu pojawiły się już we wcześniejszych analizach i będą kontynuowane w dalszej części pracy, dlatego też w tym miejscu znajdują się odniesienia tylko do pewnych – relewantnych z punktu widzenia pracy – cech monopolu⁴⁸⁴.

Nieskuteczność ingerencji antymonopolowej

Sektor energetyczny przed zmianami, zmierzającymi do jego urynkowania stanowił doskonały przykład monopolu naturalnego, związanego z charakterystyką sieci, za pomocą których świadczone usługi. W porównaniu do monopolii prawnych, monopole naturalne są zazwyczaj mniej trwałe. Jednak w przypadku sektora energetycznego pozycję monopolu naturalnego wzmocniały bariery dostępu w postaci nieopłacalności dublowania urządzeń służących do świadczenia usług oraz uniemożliwianie lub utrudnianie dostępu do już istniejących urządzeń przez przedsiębiorstwa energetyczne. Co więcej, pozycję monopolisty wzmocniał również tzw. efekt sieci, związany z faktem, iż wartość sieci wzrasta z każdym nowo podłączonym użytkownikiem. Zmiana tego stanu wymagała więc aktywnych działań ze strony państwa, które zdecydowało się na zmianę zasad panujących w sektorze przy pomocy prywatyzacji, liberalizacji oraz demonopolizacji. Jak już wcześniej wspomniano, do tego czasu głównym narzędziem ingerencji państwa był nadzór antymonopolowy, mający największe znaczenie dla obecności państwa w sektorze oraz kształtowania przez nie relacji między gospodarującymi podmiotami. Jednak jak pokazała praktyka życia gospodarczego, dotychczasowe rozwiązania, w postaci ingerencji antymonopolowej okazały się nieskuteczne. Doktryna prawa gospodarczego publicznego wyróżniła kilka przyczyn takiego stanu rzeczy, choć niewątpliwie najważniejsza z nich dotyczy samego charakteru funkcji państwa, w odniesieniu do sektora, realizowanych za pomocą prawa konkurencji⁴⁸⁵. Chociaż samo pojęcie nadzoru sięga okresu tworzenia się modelu państwa liberalnego i związanych z tym zmian, w obszarze decentralizacji władzy

⁴⁸⁰M.K. Kolański, *Zarys prawa antymonopolowego Unii Europejskiej na tle prawa Stanów Zjednoczonych i Polski*, Toruń 2012, s. 17.

⁴⁸¹Ibidem.

⁴⁸²Ibidem, s. 19. Konkurencja doskonała (jak ją charakteryzuje M.K. Kolański) istnieje wtedy, gdy na rynku działa wiele małych przedsiębiorstw, które wytwarzają takie same lub bardzo podobne produkty (substytuty), a żaden z podmiotów uczestniczących w obrocie nie ma możliwości wywierania odczuwalnego wpływu na poziom cen. Podmioty prowadzące działalność akceptują cenę jako daną i nie mają na nią wpływu.

⁴⁸³Trudno jest wskazać na funkcjonujący rynek spełniający wszelkie wymogi konkurencji doskonałej. Niektórzy autorzy wskazują jednak na rynek zboża (rynek płodów rolnych) jako najbliższy temu teoretycznemu modelowi.

⁴⁸⁴Por. M. Szydło, *Konkurencja i konkurenci* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013, s. 389.

⁴⁸⁵Problem z zastosowaniem nadzoru do stałej ingerencji państwa w sektor dotyczył też kryteriów (warunków), kiedy nadzór aktualizuje się w przypadku oddziaływania państwa wobec podmiotów samodzielnych pod względem prawnym. Nadzór ma na celu przede wszystkim ocenę całokształtu działalności przedsiębiorców (nadzór ogólny) lub jego poszczególnych fragmentów (nadzór specjalistyczny). Jedynym kryterium oceny przedsiębiorcy w ramach nadzoru jest legalność, czyli zgodność z prawem. Nadzór może być wykonywany tylko w zakresie, formie i treści uregulowanym w ustawie, która określa także uprawnienia i obowiązki organu nadzorującego i podmiotu nadzorowanego. Zob. R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 89; C. Kosikowski, *Organizacja i funkcjonowanie kontroli i nadzoru państwa wobec gospodarki w świetle Konstytucji RP* [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 115 – 116.

publicznej⁴⁸⁶, to nie jest to pojęcie używane przez ustawodawcę konsekwentnie. Analizując akty prawne odnosi się więc wrażenie, że prawodawca posługuje się nim, opisując różne działania, między zróżnicowanymi podmiotami, o różnej treści oraz odmiennych skutkach prawnych. Szerokie ujęcie nadzoru przynosi jednak niewielkie korzyści badawcze. Konieczne jest więc odwołanie się do dorobku doktryny, która zwraca uwagę, że ze względu na różnorodność obszarów zastosowania, mówiąc o nadzorze należy zawsze doprecyzować kontekst jego użycia. Można więc wyróżnić nadzór gospodarczy, nadzór właścicielski czy też gwarantujący. Są to jednak tylko przykłady. Ciągła ewolucja funkcji państwa (administracji publicznej/gospodarczej) powoduje bowiem wyodrębnienie nowych rodzajów nadzoru.

W odniesieniu do uniwersalnego rozumienia nadzoru, M. Szewczyk podkreśla, iż (...) *pod pojęciem nadzoru (...) rozumieć można zespół relacji prawnych, które administracja jest upoważniona nawiązywać z podmiotami, które przynajmniej w zakresie tych relacji nie mają statusu podmiotów administracji; mają być nawiązywane zasadniczo dla odsuwania zagrożeń dla normalnego toku życia zbiorowego, przeciwdziałania ich wystąpieniu oraz usuwania skutków tych zagrożeń; mogą podlegać nawiązywaniu, modyfikacji i ustalaniu nie tylko w ramach procedur uregulowanych w KPA (...) czy ewentualnie w przepisach szczególnych, lecz także poza tymi procedurami*⁴⁸⁷. Takie ogólne pojęcie przybliża najważniejsze cechy nadzoru, niewiele mówiąc jednak o jego celu. Z punktu widzenia obszaru badawczego niniejszej pracy bardziej przydatne są więc definicje, zawierające opis celu nadzoru. T. Kocowski, mówiąc o nadzorze gospodarczym wskazuje więc, że pojęcie to (...) *używane jest dla oznaczenia ingerencyjnej działalności organów administracji publicznej podejmowanej w interesie publicznym w stosunku do podmiotów uczestniczących w rynku – przedsiębiorców, swobodnie działających w przestrzeni wyznaczonej im przez wolność i prawa podmiotowe, w sferze określonej mianem działalności gospodarczej*⁴⁸⁸. Ten sam autor charakteryzuje także nadzór regulacyjny (rodzaj nadzoru gwarantującego), który w zakresie podmiotów jemu poddanych oraz przedmiotu nadzoru jest silnie związany z realizacją funkcji regulacyjnej. Nadzór ten (...) *przyczyniać ma się [zatem] do tego, by realizowane przez określone podmioty prywatne, państwowe i komunalne zadania o istotnym znaczeniu z punktu widzenia interesu publicznego były wykonywane, by odpowiadały określonym standardom i nie ztracały charakteru użyteczności publicznej*⁴⁸⁹. Uwzględniając powyższą charakterystykę rodzajów nadzoru, można postawić tezę, iż celem działań, określanych szeroko mianem nadzoru, jest realizacja mieszczącego się w kategorii interesu publicznego, dobra wspólnego⁴⁹⁰. Usytuowana w nadzorze ingerencja antymonopolowa dla realizacji przyświecających jej celów posługuje się jednak określonymi instrumentami, o ukształtowanym spektrum oddziaływania⁴⁹¹. Prawo antymonopolowe dopuszcza ingerencję w procesy przebiegające na rynku (w sektorze), obwarowując ją jednocześnie wieloma warunkami oraz wskazując sztywno jej maksymalny zasięg⁴⁹². Taka konstrukcja nie daje więc możliwości realizacji uprawnień gwarancyjnych wobec obywateli,

⁴⁸⁶Początki związane są z decentralizacją państwa i organizowaniem terytorialnych korporacji samorządowych. Na tym etapie rozwoju funkcji nadzorczej stanowiła ona zespół kompetencji organów państwa obejmujących wspomniane upoważnienie do podejmowania działań kontrolnych i korygujących w stosunku do organów. Szerzej na ten temat: M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 26.

⁴⁸⁷Ibidem, s. 44.

⁴⁸⁸T. Kocowski, *Nadzór gospodarczy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013, s. 373.

⁴⁸⁹T. Kocowski, *Nadzór...*, op. cit., s. 380.

⁴⁹⁰Ibidem, s. 377.

⁴⁹¹Oczywiście instrumentarium jakim posługuje się dana funkcja nie jest stałe, dane raz na zawsze. Na tym polu również odbywa się ewolucja. Dlatego stosowane obecnie środki nadzoru nie mają już wyłącznie policyjnego charakteru, lecz zawierają także elementy kierownictwa gospodarczego.

⁴⁹²Który to zasięg w porównaniu do ingerencji regulacyjnej jest zdecydowanie mniejszy.

gdyż nie dostarcza narzędzi, za pomocą których istniałaby możliwość podjęcia za przedsiębiorstwa energetyczne (m.in. operatora urządzeń kluczowych) pożądaných z punktu widzenia interesu publicznego decyzji. Niespornym jest bowiem, iż nadzór ma głównie charakter korekcyjny, a jedynym jego kryterium jest zgodność nadzorowanych działań z prawem (legalność podejmowanych przez nadzorowany podmiot działań). Tym samym o wiele trudniej zapewnić dostęp do urządzeń kluczowych (tworzenie warunków dla konkurencji w postaci ułatwienia wejścia na rynek nowym podmiotom) lub gwarancji świadczenia usług powszechnych, odwołując się do konstrukcji nadużycia pozycji dominującej. Warto także dodać, że konstrukcja ta wymaga spełnienia dość rygorystycznych warunków, sformułowanych w orzeczeniach dających początek tej doktrynie⁴⁹³.

Prawo konkurencji a regulacja

Kolejnym problemem, związanym z ingerencją państwa w sektor przy pomocy prawa antymonopolowego, jest specyficzna sytuacja oraz rola mechanizmu konkurencji w sektorach infrastrukturalnych. Z analizy celów wynika bowiem wprost, iż głównym zadaniem prawa antymonopolowego, jest ochrona już istniejącej konkurencji na określonym rynku⁴⁹⁴. Jednak w sektorach sieciowych (sektorze energetycznym) mamy do czynienia ze zgoła odmienną sytuacją. Ze względu na początkową monopolizację, w sektorze konieczne było nie tyle utrzymanie i wspieranie już istniejącej konkurencji, ale jej wykreowanie poprzez wdrożenie dotychczas niewystępujących tam mechanizmów rynkowych. Innymi słowy, państwo może prawidłowo wykonywać swoje funkcje przy pomocy prawa antymonopolowego dopiero tam, gdzie istnieje rynek, na którym może dochodzić do praktyk antymonopolowych. Regulacja dotyczy natomiast obszarów objętych monopolami naturalnymi, gdzie nie istnieje rynek i konkurujące na nim podmioty. A. Szablewski wskazuje także na inne okoliczności, które zdecydowały o konieczności posłużenia się innymi regulacjami niż prawo ochrony konkurencji. Zdaniem tego autora już (...) *pierwsze doświadczenia z wdrażaniem konkurencji pokazały skalę trudności, na jakie napotyka zarówno samo uruchomienie mechanizmów konkurencji, jak i jej utrzymanie. Trudności te wynikały nie tylko z oporu zasiedziałyh przedsiębiorstw, ale także z konieczności rozwiązywania wielu trudnych i specyficznych dla poszczególnych krajów oraz sektorów problemów, wymagających właściwego wyważenia krótko i długoterminowych interesów różnych uczestników rynku, odbiorców i gospodarki narodowej. Przekonanie, że administrowanie tym procesem wymaga głębokiej wiedzy i odpowiedniego potencjału instytucjonalno – kadrowego utorowało drogę do pojawienia się we wszystkich krajach członkowskich wyspecjalizowanych struktur regulacyjnych*⁴⁹⁵. W doktrynie szeroko reprezentowany jest również pogląd o trudnej do przezwyciężenia różnicy, w odniesieniu do sposobu wpływania na zachowania podmiotów w sektorze⁴⁹⁶. Wyjątkowa sytuacja sektorów, związana ze specyfiką monopolu naturalnych i dobra, jakim w sektorze energetycznym jest energia, wymagała uprzedniego ukierunkowania podejmowanych działań (działania *ex ante*). Natomiast normy prawa antymonopolowego, konkretyzują

⁴⁹³Wyrok TS z 14.2.1978 r., C 27/76 sprawa United Brands Company and United Brands Continentaal BV przeciwko Komisji Europejskiej, ECR 1978, s. 207; Wyrok TS z 13.2.1979 r., C 85/76 sprawa Hoffmann – La Roche & Co. AG przeciwko Komisji Europejskiej, ECR 1979, s. 461.

⁴⁹⁴Jest to jednak pewne uproszczenie. Nie chodzi bowiem o ochronę konkurencji w jakiegokolwiek postaci. Z jednej strony jest obowiązek ochrony konkurencji, z drugiej, chroniona konkurencja winna być skuteczna. O czym była już wcześniej mowa, konkurencja nie jest celem samym w sobie, dlatego też przez wielu autorów traktowana jest jako słowo – klucz, związany np. z bezpieczeństwem energetycznym i dostępem do infrastruktury sieciowej w sektorze. Słusznie zwraca także uwagę M. Szydło, że prawo konkurencji służy przede wszystkim egzekwowaniu zakazów określonych zachowań szkodzących mechanizmowi wolnej konkurencji. Zob. M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja*..., op. cit., s. 13.

⁴⁹⁵A. Szablewski, *Regulacyjny paradoks*..., op. cit., s. 151.

⁴⁹⁶Coraz częściej pojawiają się jednak głosy wskazujące na istnienie wymiaru *ex post* podejmowanych w sektorze działań określanych jako regulacja. Zob. M. Szydło, *Prawo konkurencji*..., op. cit., s. 46; O. Filipowski, *Ceny drapieżne*..., op. cit., s. 101.

się co do zasady *ex post*⁴⁹⁷. W konsekwencji, przy pomocy instrumentów prawa antymonopolowego, zorientowanych na sankcjonowanie niepożądanych zachowań uczestników rynku trudno osiągnąć sytuację zmierzającą do stałego i ciągłego kreowania pożądanych zachowań z uwzględnieniem perspektywy rozwoju sektora energetycznego⁴⁹⁸.

Jednak poza nieodpowiednimi instrumentami, problemem znacznie utrudniającym osiągnięcie założonych przez prawodawcę celów prospołecznych (gwarancyjnych) okazała się także warstwa aksjologiczna prawa antymonopolowego⁴⁹⁹, stanowiąca *ratio* podjęcia ingerencji antymonopolowej w sektorze. Przywołany wcześniej M.K. Kolasiński, analizując aksjologię prawa antymonopolowego w Stanach Zjednoczonych, UE i w Polsce podkreślił, iż (...) *panuje tam permanentny zamęt aksjologiczny*⁵⁰⁰, *spowodowany nieustanną ewolucją i ścieraniem się wartości takich jak własność, wolność i konkurencja*. W samej doktrynie prawa konkurencji również nie ma zgodności, co do zakresu ingerencji i jej uzasadnienia⁵⁰¹.

Ze względu na obszar badawczy niniejszej pracy oraz kontekst prowadzonych analiz, w tym miejscu należy odwołać się przede wszystkim do regulacji krajowej. Zgodnie z art. 1 *Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*⁵⁰², określa ona warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Reguluje także zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, a także antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki lub koncentracje wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Można więc przyjąć (analizując dodatkowo prawo pierwotne i wtórne UE), iż centralne miejsce w systemie aksjologicznym prawa konkurencji, zajmuje ochrona samego mechanizmu konkurencji⁵⁰³. Natomiast w przypadku prawa UE celem jest także znoszenie przeszkód w integracji gospodarczej państw członkowskich⁵⁰⁴. Warto jednocześnie

⁴⁹⁷Funkcja nadzoru, w ramach której to funkcji realizowane jest prawo ochrony konkurencji może mieć charakter zarówno prewencyjny lub represyjny. Prawu konkurencji nieobca jest jednak konkretyzacja *ex ante*. M. Szewczyk, *Nadzór...*, op. cit., s. 131; M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja...*, op. cit., s. 20 i nast.

⁴⁹⁸T. Długosz, *Zakres i prawne formy realizacji kompetencji Prezesa URE w kontekście prawa ochrony konkurencji* [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 356.

⁴⁹⁹R. Molski wiąże odchodzenie od wykorzystywania prawa antymonopolowego do realizacji celów przekraczających jego warstwę aksjologiczną ze stopniem rozwoju danego państwa (rozwoju rozumianego szeroko – nie tylko gospodarczego). Analizując tę zależność wskazuje, iż *w państwach tych pojawia się konsensus co do tego, że realizacja tak szerokiego katalogu celów za pomocą prawa antymonopolowego jest suboptymalna, przynajmniej jeśli dane państwo osiągnęło już określony poziom rozwoju*. Skoro państwa wysoko rozwinięte do osiągania pewnych celów (m.in. celów prospołecznych) nie używają instrumentów wypracowanych na gruncie prawa antymonopolowego, to osiągają te cele za pomocą innych, nowych narzędzi – a więc także regulacji. W konsekwencji można postawić tezę, iż regulacja jest funkcją rozwoju państw. Odmienne do tych zależności podchodzi natomiast T. Skoczny wskazując, iż rywalizacja między prawem antymonopolowym (nadzorem) a regulacją nie jest jeszcze definitywnie zakończona. Zob. T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, Problemy Zarządzania 2004, Nr 3, s. 27; R. Molski, *Prawo antymonopolowe w obliczu globalizacji. Kierunki rozwoju*, Bydgoszcz 2008, s. 115.

⁵⁰⁰Trochę łagodniejszego określenia używa A. Szafrąński, pisząc o niejednoznaczności aksjologicznej prawa konkurencji. Zob. A. Szafrąński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 129; M.K. Kolasiński, *Zarys prawa...*, op. cit., s. 40 – 41.

⁵⁰¹Doktryna amerykańska podzieliła się na dwa obozy. Pierwszy (tzw. szkoła harwardzka) jako centralną wartość w podstawie aksjologicznej wskazywała ochronę mechanizmów konkurencji, dopuszczając jednocześnie możliwość realizacji przez prawo antymonopolowe celów pozaekonomicznych za pomocą ingerencji państwa. W tym ujęciu nie można jednak postawić znaku równości między celami pozaekonomicznymi a społecznymi (prospołecznymi), gdyż te pierwsze dotyczą głównie uczciwej rywalizacji pomiędzy małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Po przeciwnej stronie sporu znajduje się tzw. szkoła chicagowska, nieufna w stosunku do głębokiej ingerencji państwa w gospodarkę, przeciwna braniu pod uwagę w analizie antymonopolowej celów pozaekonomicznych. Dla szkoły harwardzkiej centralną wartością jest więc sam mechanizm konkurencji, a dla szkoły chicagowskiej zwiększanie efektywności gospodarczej. Zob. M.K. Kolasiński, *Zarys prawa...*, op. cit., s. 43 – 44; R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 32.

⁵⁰²Ustawa z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. [2007], Nr 50, poz. 331.

⁵⁰³M. Pawełczyk zwraca uwagę, iż dokonane przez ustawodawcę rozdzielanie warunków rozwoju i warunków ochrony konkurencji może świadczyć o jego efektywnościowym podejściu do celów konkurencyjnych. Zob. M.K. Kolasiński, *Zarys prawa...*, op. cit., s. 53; M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit., s. 316 i nast.

⁵⁰⁴Choć jak w każdym systemie aksjologicznym w warstwie celowościowej zachodzą tu zmiany. Wraz z postępującą integracją i tworzeniem się wspólnego konkurencyjnego rynku (również rynku energii) znaczenie tej funkcji oraz realizowanego przez nią celu znacznie się osłabia. Do tego dochodzi kwestia deformacji celów na etapie ich realizacji.

zaznaczyć, że mówiąc o celu w postaci osiągnięcia konkurencji i ochronie jej mechanizmów powinno się raczej mieć na względzie skuteczną (efektywną)⁵⁰⁵ konkurencję, a nie konkurencję doskonałą, którą w świetle wcześniejszych uwag należy traktować, jako nieosiągalny ideał, aniżeli cel podejmowanych działań. Cele prawa antymonopolowego podobnie postrzegał także krajowy organ antymonopolowy, który jednoznacznie wskazał, iż (...) *ustawa (...) w odniesieniu do przedsiębiorców chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów ich interesy, jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym*⁵⁰⁶, marginalizując w ten sposób rolę interesów konsumentów w kontekście celów prawa antymonopolowego.

Jak już wcześniej wielokrotnie wspomniano, cele wymagają wskazania instrumentów ich realizacji. Jednak różnice istnieją nie tylko w samych celach, ale także w sposobach ich osiągania. Regulację charakteryzuje więc bezpośredni sposób realizacji założonych celów, tj. ustanawianie pozytywnych reguły zachowania przedsiębiorców. Natomiast prawo antymonopolowe dąży do urzeczywistnienia swoich celów w sposób pośredni, posługując się ogólnymi zakazami określonych zachowań podmiotów gospodarujących⁵⁰⁷. J. Walulik podkreśla także, że istnieje ważniejsze kryterium rozgraniczenia prawa ochrony konkurencji i regulacji, tj. podział na stosowane przez nie instrumenty zachowawcze i modyfikujące⁵⁰⁸. Prawo antymonopolowe dążąc do zachowania prawidłowo funkcjonującego rynku i niedopuszczenia do wystąpienia jego zakłóceń stosuje więc instrumenty zachowawcze. Natomiast regulacja nakierowana jest przede wszystkim na modyfikowanie zachowań podmiotów gospodarujących tak, aby realizowały inne cele, mieszczące się w kategorii interesu publicznego.

Mówiąc o konkurencji, autorzy rzadko odwołują się do pierwotnego znaczenia tego terminu, poprzestając zazwyczaj na jego powszechnym rozumieniu. Trafnie zwraca więc uwagę M. Szydło, wskazując, iż podstawowym celem konkurujących podmiotów jest zdobycie przewagi nad konkurentami oraz ugruntowanie swojej pozycji na rynku kosztem tych pierwszych. Innymi słowy, przedsiębiorstwa (a więc także przedsiębiorstwa energetyczne), dążą do osiągnięcia supremacji na rynku oraz zdobycia przewagi nad rynkowymi rywalami, za pomocą odpowiednio znaczącej siły rynkowej, którą to siłę M. Szydło definiuje, jako zdolność przedsiębiorstwa do podwyższania poziomu cen, chociażby poprzez ograniczenie produkcji⁵⁰⁹. Z istoty zjawiska konkurencji wynika więc raczej walka o odpowiednią pozycję na rynku, aniżeli uwzględnianie interesów innych podmiotów (chyba, że uwzględnienie tych interesów będzie w danym momencie korzystne). W tym kontekście słusznie zwraca więc uwagę M.K. Kolasinski, iż (...) *ze względu na rozbieżności w doktrynie jak i zmiany podejścia, jakie zachodzą w orzecznictwie (zarówno europejskim jak i krajowym) system aksjologiczny prawa konkurencji powinien być układem wielobiegowym, w którym ochrona mechanizmu konkurencji odgrywa wiodącą, ale nie jednoznacznie dominującą rolę*⁵¹⁰. Także orzecznictwo potwierdza to przekonanie, wskazując, że prawo ochrony konkurencji służy również ochronie szeroko rozumianego interesu publicznego, w którym mieści się także ochrona konsumentów⁵¹¹.

⁵⁰⁵J. Grabowski wskazuje natomiast, że efektywność gospodarczą mierzy się zdolnością podmiotów gospodarczych do osiągania rentowności (głównie na podstawie relacji zachodzącej między popytem a podażą). Co w konsekwencji nie stwarza mechanizmów wystarczających dla rozwiązywania wielu skomplikowanych problemów społeczno – ekonomicznych J. Grabowski, *Rola prawa ...*, op. cit., s. 12.

⁵⁰⁶Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach z 14.8.2002 r. (Nr RKT-44/2002) [online]. Dostępna: <www.decyzje.uokik.gov.pl> (dostęp: 10.2.2014).

⁵⁰⁷J. Walulik, *Reforma regulacyjna. Przykład transportu lotniczego*, Warszawa 2013, s. 130.

⁵⁰⁸Ibidem, s. 133 i nast.

⁵⁰⁹M. Szydło, *Konkurencja...*, op. cit., s. 385.

⁵¹⁰M.K. Kolasinski, *Zarys prawa...*, op. cit., s. 54.

⁵¹¹W innym wyroku SN wskazał także, że *interesem, który podlega ochronie na podstawie art. 23a Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest interes prawny rozumiany jako określone potrzeby konsumenta uznane przez ustawodawcę za godne ochrony. Natomiast interesem chronionym nie jest interes ekonomiczny konsumentów, który podlega ochronie przewidzianej przez przepisy prawa*

Biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania o relacji państwa i gospodarki, na uwagę zasługuje także stanowisko prezentowane przez M. Montiego⁵¹², wskazującego, iż nie należy rozpatrywać unijnego prawa antymonopolowego (a co za tym idzie również prawa krajowego) bez odniesienia się do modelu państwa opartego na społecznej gospodarce rynkowej⁵¹³. W tym sensie prawo ochrony konkurencji wyraźnie zyskuje wymiar społeczny. Takie podejście, choć w pełni uprawnione, jest jednak odosobnione w doktrynie.

Do rozważenia pozostaje więc jeszcze zagadnienie relacji, pomiędzy prawem ochrony konkurencji (prawem antymonopolowym) a regulacją. Pamiętamy bowiem, iż początki ingerencji związane były z prawem antymonopolowym, którego narzędzia, jak i aksjologia okazały się niewystarczające, aby zapewnić państwu wpływ na nowy kształt zliberalizowanego sektora. Pomimo sygnalizowanych problemów, prawo antymonopolowe nie przestało jednak pełnić ważnej roli w sektorze⁵¹⁴. Dlatego też obecnie równolegle obowiązują w nim zarówno normy prawne, zbiorczo określane, jako regulacja sektorowa oraz prawo ochrony konkurencji. Tak więc, choć obie regulacje prawne różni wiele, to ze względu na genezę, większość doktryny podkreśla także istnienie nierozzerwalnej więzi, łączącej te podsystemy prawa gospodarczego publicznego⁵¹⁵. Różnie natomiast określa się charakter tej więzi. Niektórzy autorzy mówią więc o regulacji, jako uzupełnieniu dla prawa ochrony konkurencji⁵¹⁶, komplementarności⁵¹⁷ lub o regulacji jako *lex specialis*⁵¹⁸, w stosunku do zakresu stosowania prawa antymonopolowego⁵¹⁹. W tym kontekście słusznie zwraca jednak uwagę M. Będkowski – Kozioł, iż (...) *o ile ochrona konkurencji odbywa się przede wszystkim poprzez instrumenty prawa antymonopolowego, to już wspieranie rozwoju konkurencji w sektorach infrastrukturalnych odbywa się poprzez szereg instrumentów regulacji prokonkurencyjnej funkcjonującej na gruncie PrEn*⁵²⁰.

antymonopolowego. Zob. Wyrok SA w Warszawie z 8.5.2009 r., VI ACa 1377/08, [online]. Dostępny: <www.orzeczenia.waw.sa.gov.pl> (dostęp: 28.6.2014); Uchwała SN z 13.7.2006 r., III SZP 3/06, OSNP 2007, Nr 1 – 2, poz. 35.

⁵¹²Competition in a Social Market Economy. Speech by Commissioner Monti at the Conference of the European Parliament and the European Commission on Reform of European Competition law in Freiburg on 9/10.11.2000 [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 7.8.2014).

⁵¹³Zarówno prawo UE (w art. 3 ust. 3 TUE) oraz Konstytucja RP w art. 20 zawierają deklaracje co do modelu państwa. W tym kierunku idzie również A. Szafrński wskazując art. 20 jako konstytucyjną podstawę dla promowania konkurencji. Zob. A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 168.

⁵¹⁴U. Böge porównał prawo konkurencji do ogólnych zasad gry w piłkę nożną, jednolitych dla wszystkich branż. U. Böge, *Nadzór konkurencji i regulacja sektorowa: podział ról i kooperacja* [w:] C. Banasiński (red.), *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, Warszawa 2006, s. 129.

⁵¹⁵R. Stankiewicz, *Kilka uwag o regulacji jako funkcji administracji gospodarczej w rozwoju sektora energetycznego* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 113; W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 35.

⁵¹⁶P. Szkudlarek, *Regulacyjna funkcja państwa na rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce* [w:] D. Kopycińska (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006, s. 274 – 275.

⁵¹⁷J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 135.

⁵¹⁸Orzecznictwo jednoznacznie wskazało, iż postępowanie przed Prezesem URE oraz postępowanie przed Prezesem UOKiK nie mają charakteru równorzędnych i alternatywnych postępowań, służących w każdym przypadku realizacji ochrony tych samych prawnie chronionych interesów (interesu publicznego lub interesu indywidualnego) odbiorcy, który w konkretnej sytuacji miałaby indywidualnie zdecydować o wyborze jednej z dróg ochrony prawnej. Przeciwnie, kompetencje decyzyjne obu organów regulacyjnych (a w konsekwencji zakres i przedmiot prowadzonych przez oba te organy państwowe postępowań administracyjnych), zostały wyraźnie prawnie rozgraniczone. Jakkolwiek są one względem siebie komplementarne. Prezesowi UOKiK przysługuje niejako kompetencja ogólna, o ile wyraźnie przepisy ustawowe nie zastrzegają w danym przypadku określonych kompetencji na rzecz innego organu – tj. na rzecz Prezesa URE jako organu o kompetencji szczególnej w zakresie uregulowanym przepisami PrEn. Zob. Wyrok SN z 25.5.2004 r., III SK 48/04, OSNP 2005, Nr 10, poz. 151; C. Banasiński, *Równoległość...*, op. cit., s. 111; J. Baehr, E. Stawicki, *Prawo energetyczne jako lex specialis w stosunku do przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, [w:] C. Banasiński (red.), *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, Warszawa 2006, s. 136; U. Böge, *Nadzór konkurencji...*, op. cit., s. 129.

⁵¹⁹W. Hoff wskazuje ponadto, iż *jeśli warunkiem skorzystania ze środków regulacyjnych może być nieskuteczność instrumentów ochrony konkurencji (...) to znaczy, że prawodawca wspólnotowy traktuje instrumenty regulacyjne jako silniejsze i bardziej represyjne niż instrumenty ochrony konkurencji. Z tego powodu tworzy on prawnie uwarunkowaną sekwencję czasową ich stosowania, zgodnie z którą środki regulacyjne są stosowane niejako w ostateczności*. W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 85; R. Samoraj, *Orzecznictwo Sądu Antymonopolowego w sprawach regulacji energetyki w 1999 r.*, Biul. URE 2000, Nr 2, s. 23 i nast.

⁵²⁰M. Będkowski – Kozioł, *Aksjologia regulacji...*, op. cit., s. 4 – 5.

Takie ukształtowanie relacji powoduje wiele problemów natury zarówno instytucjonalnej, materialnoprawnej jak i proceduralnej⁵²¹. Pomimo tego, że oba podsystemy mają zasadniczo ten sam cel – wprowadzenie i utrzymanie konkurencji⁵²², różnią się zarówno w zakresie zdolności do realizacji innych celów (np. celów prospołecznych), podstawy prawnej oraz zakresu ingerencji, jakiej za ich pomocą może dokonać państwo⁵²³. Regulacja w sektorze energetycznym stawia sobie za cel rozwój konkurencji, jednak jednocześnie zakłada ona realizację także innych celów, niemieszczących się zdaniem wielu, w granicach aksjologii wolnorynkowej. Co istotne, wykonywana w interesie publicznym regulacja w sektorach sieciowych może w pewnych sytuacjach prowadzić do ograniczenia i zakłócenia konkurencji. Tym samym, regulacja, jako funkcja administracji gospodarczej nie pozostaje więc neutralna wobec konkurencji⁵²⁴. W tym ujęciu, traktując cele prawa antymonopolowego, jako cele instrumentalne (ukierunkowane na zagwarantowanie i wspieranie funkcjonowania gospodarki rynkowej, bez względu na desygnaty tego pojęcia), funkcjonująca na gruncie *PrEn* regulacja stanowi społeczną korektę celów prawa antymonopolowego. Tak więc, w porównaniu do prawa antymonopolowego, regulacja nakazuje uwzględniać także społeczny wymiar gospodarki rynkowej, co koresponduje z art. 20 *Konstytucji RP*, w zakresie, w jakim wprowadza on dyrektywę, co do kształtu ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Niejednoznaczna zazwyczaj doktryna, zgadza się natomiast co do faktu, że pomimo odrębności, prawo antymonopolowe i regulacja sektorowa wciąż na siebie oddziałują⁵²⁵. Jest to o tyle naturalne, że oba systemy stanowią część prawa gospodarczego publicznego, tworzącego ramy dla tego samego obszaru życia społeczno – gospodarczego. Tak więc aksjologia prawa antymonopolowego (pod względem chronologicznym wcześniej wyodrębniona) ma zakotwiczenie również w aksjologii prawa energetycznego (regulacji sektorowej). Z tego względu wspomniane systemy przenikają się, uzupełniają lub też w pewnych okolicznościach ścierają.

Nadzór gwarancyjny jako przykład ewolucji form ingerencji państwa w sektor

Chociaż demonopolizacja, liberalizacja i prywatyzacja oznaczały wycofanie się państwa z roli pierwszoplanowego rozgrywającego w sektorze⁵²⁶, nie oznaczały jednak, iż państwo zaprzestało realizować dotychczasowe cele/wartości, związane m.in. z zapewnieniem odbiorcom dostępu do usług powszechnych. Konieczna była jednak zmiana środków, prowadzących do ich realizacji, a państwo (prywatyzując i demonopolizując) przekazało wykonywanie części dotychczasowych zadań podmiotom prywatnym. Takie działania nie gwarantowały jednak realizacji celów społecznych. Prywatne przedsiębiorstwa zorientowane na zysk nie realizowały bowiem nieopłacalnych lub mało opłacalnych usług, które zaspokajałyby podstawowe potrzeby. Tak więc państwo nie mogło poprzestać na prywatyzacji wykonywania zadań, koniecznym stało się natomiast stworzenie przeciwwagi dla procesów liberalizacyjnych w postaci uprawnień gwarantujących wykonywanie dotychczasowych

⁵²¹M. Szydło, *Prawo konkurencji...*, op. cit., s. 14 – 15.

⁵²²Zdaniem M. Pawelczyka porównując warstwę celowościową obu ustaw *cel prawa energetycznego zawarty w klauzuli generalnej przeciwdziałania negatywnym skutkom monopolu naturalnych mieści się w zakresie przedmiotowym celu prawa konkurencji warunków ochrony konkurencji. Ingerencja w monopol naturalny realizuje bowiem również postulat rozwoju konkurencji*. Ten sam autor podaje także kolejny (choć dalszy cel) wspólny dla obu obszarów prawa, którym jest zapewnienie harmonii rynkowej, w której równoważone są interesy wszystkich stron. Jednak autor ten wydaje się zbyt głęboko poszukiwać powiązań między tymi systemami, pomijając znaczące rozbieżności między nimi. Zob. M. Pawelczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit., s. 324.

⁵²³W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 35.

⁵²⁴M. Będkowski – Koziół, *Aksjologia regulacji...*, op. cit., s. 5.

⁵²⁵L. Way Lee, *A Theory of Just Regulation*, *The American Economic Review*, Pittsburgh 1980, t. 70, Nr 5, s. 856.

⁵²⁶R. Stasikowski użył do opisu tej sytuacji metafory teatru. Państwo z teatru jednego aktora staje się reżyserem kierującym za pomocą wielości rozmaitych środków grą prywatnych aktorów na rynkach poszczególnych dóbr i usług. R. Stasikowski, *Regulacja jako nowe...*, op. cit., s. 255. Odmienne A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 98.

zadań państwa przez podmioty prywatne. W konsekwencji, w ramach ewolucji funkcji nadzorczej powstał nadzór gwarancyjny, a państwo z państwa świadczącego przeszło do stanu państwa gwarantującego, powierzając realizację wykonywania niektórych zadań podmiotom prywatnym (wykonywanie sprywatyzowanych zadań publicznych)⁵²⁷. Procesy prywatyzacyjne i liberalizacyjne nie wyłączyły bowiem państwa z uczestnictwa w łańcuchu działań, mających doprowadzić do realizacji funkcji prowadzących do zaspokojenia potrzeb obywateli, w tym potrzeb związanych z dostępem do dobrej jakości energii po jak najniższej cenie (usług użyteczności publicznej). W kontekście prowadzonych tu rozważań istotnym jest fakt, że mimo, że przedsiębiorstwa gospodarujące na liberalizowanym rynku energii kierują się podstawową dla podmiotów prawa handlowego zasadą minimalizacji obciążeń (ograniczanie rozbudowy sieci na obszarach uznawanych za nieopłacalne), przy maksymalizacji korzyści (redukcja kosztów własnych związanych z podłączeniem odbiorców na odległych obszarach), to państwo w ramach regulacji może dokonać korekty ich działań, tak by realizowały one zadania mieszczące się w pojęciu interesu publicznego. W tym kontekście nie dziwi więc przekonanie W. Hoffa, iż dążenie do kontroli (posiadania wpływu) nie tylko nad kluczowym sektorem, jakim jest sektor energetyczny, ale nad całą gospodarką jest (...) *naturalną skłonnością rządów, a nawet ich obowiązkiem, gdyż odpowiadają politycznie przed parlamentami i wyborcami*⁵²⁸.

Państwo realizując w sektorze określone funkcje (w tym najważniejszą do tej pory funkcję nadzoru, wywodzącego się z prawa antymonopolowego), pomimo zmieniającego się otoczenia prawnego i ekonomicznego pozostało nadal odpowiedzialne za zaspokojenie części podstawowych potrzeb społecznych. Jednak ze względu na specyfikę sektora (m.in. monopol naturalny), przejście od modelu państwa świadczącego do gwarantującego wymagało podjęcia wyjątkowych działań (zastosowania nowych metod), umożliwiających podjęcie przez nie ingerencji w system oparty na wolności gospodarczej. W sektorze energetycznym nastąpiła więc zmiana roli państwa w sferze usług użyteczności publicznej. Z państwa świadczącego, w wyniku postępujących procesów prywatyzacyjnych i liberalizacyjnych, w kierunku państwa gwarantującego, wyposażonego w odpowiednie instrumenty (taryfowanie, TPA, *unbundling*), gwarantując tym samym realizowanie usług powszechnych na określonym, akceptowalnym poziomie.

Stworzenie nowej metody osiągania celów prospołecznych w sektorze energetycznym nie było jednak niczym niezwykłym w historii relacji, między państwem a gospodarką. Jej podstawą jest bowiem przekonanie, iż zakres działań podejmowanych przez państwo (administrację) nie jest niezmienny i ustalony na stałe, lecz musi dostosowywać się do zmiennych warunków społeczno – ekonomicznego i prawnego otoczenia⁵²⁹.

1.4.2. Rola państwa w sektorach niekonkurencyjnych

Cechą charakterystyczną sektora energetycznego jest występowanie w nim monopolu naturalnych. Natomiast w innych obszarach gospodarki monopolizacja dotyczyła najczęściej monopolu prawnych⁵³⁰ oraz państwowych, gdy państwo za pomocą prawa tworzy i utrzymuje monopol. W takiej sytuacji możliwa jest jednak prosta droga wyjścia ze stanu monopolu, poprzez jego prawne zniesienie i dopuszczenie innych podmiotów. Podstawą monopolu naturalnego (wynikającego z natury

⁵²⁷Zakres i formy uczestnictwa państwa jako regulatora gospodarki zależą od typu państwa. S. Biernat, *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989, s. 18.

⁵²⁸W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 33.

⁵²⁹T. Woś podkreśla, iż należy traktować z nieufnością wszelkie abstrakcyjne teorie, określające czym państwo powinno być i jakie funkcje realizować. Podstawą jest bowiem ciągła zmiana analizowanych stosunków. Dlatego też wszelkie dogmaty w tym zakresie łatwo stają się przestarzałe i zdezaktualizowane. Zob. T. Woś, *Niezależne organy regulujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980, s. 20.

⁵³⁰Np. art. 216 ust. 3 Konstytucji RP stanowi podstawę prawną do tworzenia monopolu lub monopolu państwowych (*ustanowienie monopolu następuje w drodze ustawy*).

dostarczanego towaru) jest natomiast nieopłacalność wejścia na rynek nowych podmiotów (zaistnienia konkurencji), gdyż barierą są koszty, jakie wchodzący na rynek przedsiębiorcy muszą ponieść, aby stworzyć własną sieć (sieć energetyczną), za pomocą której miałby nastąpić transport towaru (świadczenie usługi). W interesie naturalnego monopolisty nie leży bowiem umożliwienie innym podmiotom, czyli potencjalnym konkurentom, korzystania z już istniejącej sieci należącej do monopolisty. Brak potencjalnych konkurentów i jakiegokolwiek presji z ich strony powoduje natomiast brak zainteresowania naturalnego monopolisty podejmowaniem działań proefektywnościowych, nakierowanych przykładowo na zmniejszenie kosztów produkcji. Tak więc w przypadku monopolu naturalnego zmiany mogą nastąpić, gdy państwo podejmie działania, mające na celu demonopolizację, i z taką też sytuacją mamy do czynienia w sektorach sieciowych. Konieczne jest jednak zastrzeżenie, że samo zniesienie praw wyłącznych (monopolu) w sektorach sieciowych, opartych na monopolu naturalnym, nie jest warunkiem wystarczającym, aby urynkować te sektory i uczynić je konkurencyjnymi. W konsekwencji, prócz przeszkód natury technicznej (nieopłacalność powielania infrastruktury sieciowej, terenochłonność, immobilność), wprowadzenie przez państwo konkurencji w obszar do tej pory zmonopolizowany, może wiązać się także z wieloma niekorzystnymi następstwami⁵³¹. Dlatego też, pomimo prowadzenia demonopolizacji, państwo nie pozbyło się odpowiedzialności za dostarczanie usług użyteczności publicznej (usług powszechnych). Wystąpiła natomiast konieczność zmiany instrumentarium i podjęcia przez państwo działań zaradczych w obszarze legislacji gospodarczej, mających na celu stworzenie nowych ram prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze.

Przyczyny utrwalenia monopolu w sektorze energetycznym

Kompletności wywodu wymaga powrót do problematyki prawnej natury monopolu. O czym wspomniano już wcześniej, zapoczątkowany na poziomie UE i kontynuowany w państwach członkowskich, proces rozbijania monopolu (bez względu na ich rodzaj) nazywany jest demonopolizacją⁵³². Jednak jak wiadomo, proces ten ze swej istoty nie mógł zagwarantować osiągnięcia w niekonkurencyjnym sektorze celu, jakim było m.in. wprowadzenie w ten obszar konkurencji i powstanie wspólnego europejskiego rynku energii. Sam proces demonopolizacji, będący pochodną procesów liberalizacyjnych, nie tworzy bowiem warunków konkurencji, a więc nie tworzy również warunków do działania prawa antymonopolowego, które zaczyna działać dopiero, gdy zaistnieje konkurencja⁵³³. Demonopolizacja wymaga więc dodatkowych działań ze strony państwa, czyli ingerencji, a monopol naturalny w sektorze energetycznym stwarza na tym tle wiele problemów⁵³⁴.

W literaturze dotyczącej monopolu (zarówno polskiej, jak i europejskiej – a w przeciwieństwie do literatury amerykańskiej),⁵³⁵ brakuje zazwyczaj pewnego preludium, w postaci analizy z pozycji monopolisty i jego sytuacji prawnej w momencie podjęcia przez państwo działań demonopolizacyjnych.

⁵³¹Por. M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 85.

⁵³²Pojęcie demonopolizacji używane na gruncie niniejszej pracy nie wyczerpuje jednak katalogu możliwości państwa radzenia sobie z monopolami. Państwo może podejmować działania zmierzające do wprowadzenia i utrzymania konkurencji w zmonopolizowanych gałęziach gospodarki, może regulować zachowania monopolistów, bądź też przekształcić prywatne monopole w monopole państwowe. Szerzej na ten temat: N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Mikroekonomia*, Warszawa 2009, s. 398 i nast.

⁵³³Demonopolizacja może przyjmować różne postacie. Zarówno za pomocą tworzenia systemu wspierającego podmioty podejmujące działalność w obszarze objętym monopolem lub może też polegać na stosunkowo prostej z punktu widzenia państwa prywatyzacji.

⁵³⁴Monopol naturalny nie jest wyłączną domeną sektora energetycznego. T. Ferrer wskazał pięć elementów charakteryzujących monopol naturalny, do których należą: elementarny charakter dóbr, prowadzenie działalności musi wiązać się z konkretną korzystną lokalizacją, podaż nie podlega magazynowaniu, występuje zjawisko korzyści skali i artykułowane są oczekiwania odbiorców, by została zagwarantowana pewność dostaw oraz określona struktura podaży, możliwa do osiągnięcia wyłącznie w przypadku występowania jednego sprzedawcy. Za: M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit., s. 325.

⁵³⁵Por. R.A. Posner, *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, The Journal of Political Economy, t. 83, Nr 4, Chicago 1975; K.E. Train, *Optimal Regulation. The Economic Theory of Natural Monopoly*, Cambridge 1991.

Brakuje również jasnego wskazania podstaw prawnych jego działalności, bo przecież nie można zarzucić monopolistom, że jest monopolistą, skoro to samo państwo, które wcześniej pozwalało na jego działalność, teraz zmienia podejście i rozpoczyna procesy mające na celu demonopolizację⁵³⁶. Tak więc utrwalenie monopolu w sektorze energetycznym nie jest tylko i wyłącznie efektem wysokich kosztów inwestycji w infrastrukturę. W tym sensie jest również skutkiem postrzegania przez państwo energetyki, jako ważnego (w pewien sposób strategicznego) sektora, a co za tym idzie celowego uzależniania go od państwa. Dotyczy to również polskiego sektora energetycznego, gdzie monopolista naturalny był nie tylko monopolistą z mocy prawa, ale działał, gdyż nie było alternatywy i chęci wprowadzenia takiej alternatywy ze strony państwa. Na tym etapie kształtowania się rynku w sektorze dominowało bowiem – skądinąd słuszne – przekonanie, że istnienie modelu monopolistycznych przedsiębiorstw energetycznych jest uzasadnione przez koszty krańcowe ich funkcjonowania oraz korzyści skali. Zapominano jednak, że zalety monopolu nie są w stanie zrównoważyć faktu, że monopolista ma zdolność do jednostronnego wpływania na cenę produktu lub usługi. Przypadek monopolu naturalnego jest jednak o tyle wyjątkowy, że istnieje nawet wtedy, gdy nie korzysta z praw przyznanych przez państwo. Tak więc pomimo przeprowadzenia przez państwo procesów demonopolizacyjnych, monopol naturalny nie zniknął. Czym innym jest bowiem demonopolizacja, mająca na celu całkowite wyeliminowanie monopolu (w tym przypadku monopolu prawnych), a czym innym demonopolizacja w obszarze rynków niekonkurencyjnych z monopołem naturalnym⁵³⁷.

Zarówno polskie prawo⁵³⁸, jak i prawo europejskie⁵³⁹ stwarza możliwość istnienia, jak i tworzenia nowych monopolu (praw wyłącznych)⁵⁴⁰. Sam monopol nie jest więc w swojej istocie niepożądany, niepożądane są natomiast negatywne skutki naturalnych monopolu i zadaniem państwa, jest przeciwdziałanie tym negatywnym skutkom. Jednak pierwszym i podstawowym argumentem ekonomicznym przemawiającym za monopolizacją sektora było przekonanie o dużych korzyściach płynących z korzyści skali (*economies of scale*)⁵⁴¹, polegających na tym, że najniższe koszty przeciętne może osiągnąć jedno przedsiębiorstwo, zaspokajające popyt rynkowy⁵⁴². Konsekwentnie, najwięcej korzyści przyniesie więc prowadzenie działalności gospodarczej, skoncentrowanej w jednym monopolistycznym przedsiębiorstwie⁵⁴³. Drugie źródło uzasadnienia trwania monopolu dotyczyło natomiast stosowania ekonomii zakresu (*economies of scope*)⁵⁴⁴ oraz wzrostu użyteczności świadczeń

⁵³⁶B. Nowak zwraca uwagę, że z punktu widzenia monopolistów wprowadzenie konkurencji do sektorów zdominowanych przez państwo jest naruszeniem ich interesów. Aby tego uniknąć monopolisci argumentują, że konkurencja niesie ze sobą jedynie zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego. B. Nowak, *Organ regulacyjny jako nadzorca rynku energii a bezpieczeństwo energetyczne* [w:] A. Walaszek – Pyziół (red.), *Regulacja i innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013, s. 45.

⁵³⁷O czym była mowa wcześniej, monopol naturalny powstaje zazwyczaj w dwóch przypadkach. Gdy chodzi o dostęp do dóbr rzadkich (np. monopol solny) lub gdy świadczenie usług albo produkcja przez jeden podmiot jest tańsza niż prowadzenie tej działalności przez większą ilość podmiotów.

⁵³⁸Np. art. 216 ust. 3 Konstytucji RP

⁵³⁹Artykuł 106 TFUE (dawny artykuł 86 TWE), zgodnie z którym państwa członkowskie, w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw, którym przyznają prawa specjalne lub wyłączne, nie wprowadzają ani nie utrzymują żadnego środka sprzecznego z normami traktatów, w szczególności z normami przewidzianymi w artykułach 18 oraz 101–109 TFUE. Przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych.

⁵⁴⁰P. Bogdanowicz, *Interes publiczny*..., op. cit., s. 266.

⁵⁴¹K.E. Train, *Optimal Regulation*..., op. cit.

⁵⁴²B. Borkowska, *Koncepcja deregulacji rynku monopolu naturalnego* [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Monografie i Opracowania* 2009, Nr 62, s. 66. W doktrynie zwraca się jednak słusznie uwagę, że w przypadku efektu skali występują także pewne niesprawności mechanizmu rynkowego. Zdarza się bowiem, że efekt skali powstrzymuje przed najbardziej uzasadnioną ekonomicznie alokacją zasobów. J. Walulik, *Reforma regulacyjna*..., op. cit., s. 99.

⁵⁴³M. Szydło, *Regulacja sektorów*..., op. cit., s. 59.

⁵⁴⁴Efekt zakresu występuje, jeśli istnieje określona ilość każdego z dwóch lub więcej produktów i mogą być one wytwarzane przez jedną firmę przy niższych całkowitych kosztach, niż w przypadku, gdy każdy z nich byłby wytwarzany oddzielnie, w różnych firmach. K.E. Train, *Optimal Regulation*..., op. cit., s. 8.

dla pojedynczych odbiorców wraz ze zwiększeniem terytorialnego zakresu usług, świadczonych przez jedno przedsiębiorstwo⁵⁴⁵. Monopolizacji sektora sprzyjała także jego struktura, jak i specyfika dobra, jakim jest energia, które to dobro nie ma substytutu. W piśmiennictwie nierzadko pojawia się także argument o mniejszym koszcie utrzymywania monopolu (koszt utrzymania jednego przedsiębiorstwa), niż ponoszenia kosztów funkcjonowania kilku przedsiębiorstw. Teza ta nie ma jednak oparcia w rzeczywistości gospodarczej, gdyż nawet gdyby przyjąć, iż korzyści finansowe uzyskiwane przez monopolistę nie są transferowane do jego interesariuszy, to są one wykorzystywane do spłacenia wydatków, jakie dany monopolista poniósł w momencie monopolizowania rynku i zyskiwania pozycji monopolisty⁵⁴⁶.

Tak więc do czasu rozpoczęcia procesów liberalizacyjnych monopol naturalny w sektorze zdawał się mieć swoje racjonalne, ekonomiczne uzasadnienie (produkcja dobra lub świadczenie usługi przez jeden podmiot minimalizowała koszty). Dostarczanie usług powszechnych wydawało się być niezagrażone, gdyż monopol naturalny gwarantował ich niezakłócone świadczenie. Jednak ze względu na temat pracy należy poruszyć jeszcze jedną kwestię, dotyczącą zmonopolizowanego rynku energii. Na zmonopolizowanym rynku, gdzie monopolista jest kontrolowany przez państwo, usługi przez niego świadczone są powszechnie dostępne. Monopolista, kontrolowany przez państwo był bowiem *de facto i de iure* przedłużeniem obecności państwa w sektorze i realizował cele, jakie państwo chciało w tym sektorze osiągnąć. W tym znaczeniu można więc mówić o powszechnej dostępności. Monopolista nie musiał zwracać uwagi na koszt przyłączenia odbiorców (nawet na dalekich i z rynkowego punktu widzenia nieopłacalnych lokalizacjach), a poziom cen kontrolowany był przez państwo. Najważniejszym problemem, związanym z monopołem jest jednak brak realnej konkurencji dla monopolisty, przez co nie jest on poddany presji ze strony innych podmiotów, która to presja wywarłaby znaczący nacisk na obniżenie przez niego cen. Monopolista dysponuje więc realną możliwością podwyższania cen⁵⁴⁷ poprzez zmniejszenie ilościowo świadczonych usług lub produkcji⁵⁴⁸. W takiej sytuacji zawsze mamy jednak do czynienia z kosztami społecznymi (stratą społeczną), spowodowanymi funkcjonowaniem monopolu, co skutkuje pogorszeniem sytuacji najsłabszych uczestników rynku (konsumentów). Odbiorcy płacą bowiem ceny monopolowe, które są wyższe w porównaniu z cenami wolnorynkowymi⁵⁴⁹.

Chociaż w pewnych warunkach monopol naturalny przynosi korzyści, to aktualna wydaje się także teza, iż monopol naturalny w sektorze energetycznym ma przede wszystkim swoje negatywne skutki i do zadań państwa należy wypracowanie takich metod, które eliminowałyby niepożądane skutki, związane z jego istnieniem. Tu należy też upatrywać przyczyn, dla których państwo podjęło się przeprowadzenia demonopolizacji, liberalizacji i prywatyzacji⁵⁵⁰. Gdy więc pozycja monopolisty w sektorze była ugruntowana (monopolista zasiedziały – *incumbent monopoly*), a konkurencja cenowa ze strony nowych podmiotów nie była możliwa, konieczne okazało się podjęcie przez państwo ingerencji. Państwo nie dysponowało jednak odpowiednimi narzędziami, w ramach dotychczas realizowanych w sektorze funkcji. Dodatkowo nie pozbyło się także obowiązków w stosunku

⁵⁴⁵S. Piątek, *Przedsiębiorstwo...*, op. cit., s. 67 – 68.

⁵⁴⁶R.A. Posner, *The Social Costs...*, op. cit., s. 821.

⁵⁴⁷Warto dodać (na co szczególną uwagę zwraca M.K. Kolasiński), iż nawet podmioty gospodarcze nie mające żadnej konkurencji nie mogą w nieskończoność podnosić cen, gdyż po przekroczeniu pewnej bariery popyt znacznie gwałtownie spadać, co musi w konsekwencji doprowadzić do spadku zysków. Zob. M.K. Kolasiński, *Zarys prawa...*, op. cit., s. 24 – 25.

⁵⁴⁸M. Pawełczyk, B. Pikiewicz, *Funkcjonowanie zasady TPA w elektroenergetyce w prawie polskim* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 87.

⁵⁴⁹A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja energetyki w Polsce*, Warszawa – Toruń 2001, s. 17.

⁵⁵⁰Niektórzy autorzy (szczególnie amerykańcy) argumentują jednak, iż w porównaniu do kosztów regulacji, koszt (nawet stosunkowo wysoki) funkcjonowania monopolu może być niższy od kosztu regulacji naturalnego monopolu.

do odbiorców dobra, jakim jest energia (powszechność dostępu i niskie ceny). Zmiany w sektorze musiały więc z jednej strony gwarantować powstanie i rozwój konkurencji na rynku energii, z drugiej zapewnić odbiorcom dostęp do podstawowych usług (usług powszechnych). Sytuacja ta wymagała więc systemowego rozwiązania.

Walka z negatywnymi skutkami monopolu naturalnego

W literaturze tematu dominowały dwa przeciwstawne podejścia do problematyki, jak przezwyciężyć negatywne skutki, związane z funkcjonowaniem naturalnych monopolii⁵⁵¹. Pierwsze (funkcjonujące do lat 60. XX w.), rozwijane szczególnie w doktrynie amerykańskiej, mówiło o nacjonalizacji monopolu lub też zastąpieniu mechanizmu rynkowego regulacją państwową. U jego podstaw legło więc dość powszechne (nawet obecnie) przekonanie, iż działalność prowadzona bezpośrednio przez państwo będzie nie tylko bardziej efektywna, ale także zgodna z szeroko rozumianym interesem publicznym. Model ten powstał na bazie doświadczeń amerykańskich, więc jego pierwszym stadium był prywatny monopol naturalny, z którego wyjściem miało być jego przejęcie lub regulowanie przez państwo. Z tego też powodu model ten nie sprawdziłby się w polskiej rzeczywistości gospodarczej, opartej na pierwotnym monopolu państwa, a nie na monopolu podmiotów prywatnych. W tym stanie rzeczy konieczne okazało się przyjęcie innego rozwiązania, polegającego na tworzeniu i wspieraniu konkurencji w innych obszarach. Z tego też modelu wywodzi się TPA⁵⁵². Druga droga okazała się więc właściwa w warunkach transformacji ustrojowej, jakiej doświadczyła Polska na początku lat 90. XX w., co wiązało się także z koniecznością szerokich zmian, związanych z odejściem od gospodarki nakazowo – rozdzielczej oraz monopolistyczną strukturą sektora.

Zmiany niosły jednak za sobą szereg zagrożeń, dlatego polski prawodawca, tworząc nowe *PrEn*, pomimo trwających już procesów liberalizacyjno – prywatyzacyjnych, pozostawił państwu stosunkowo szeroki nadzór nad rynkiem energii. Zachowanie tego typu uprawnień miało za zadanie ewolucyjne wprowadzenie zmian, przy jednoczesnym ograniczeniu ich negatywnych skutków. Stworzono więc niezależnego regulatora w osobie Prezesa URE, którego działania miały ogniskować się szczególnie w obszarach występowania negatywnych skutków naturalnych monopolii. Jednak planowane zmiany miały zostać wprowadzone w sektorze, który ze swej natury nie spełniał warunków rynku konkurencyjnego, a jego antykonkurencyjna struktura była przez lata petryfikowana przez państwo. Teraz to samo państwo, które do tej pory usprawiedliwiała istnienie monopolu w sektorze, zdecydowało się na radykalne zmiany, które miały doprowadzić do zaistnienia stanu konkurencji, której efektem miała być poprawa efektywności, rynkowe ceny (oceniane w kategorii cen racjonalnych, bo wykreowanych przez konkurujące przedsiębiorstwa) oraz bezpieczeństwo dostaw. Mówiąc inaczej, od monopolu, przez regulację do konkurencyjnego rynku⁵⁵³.

Państwo jako stróż dzienny?

Wspomniane procesy liberalizacyjne zmieniły nie tylko sytuację prawną w sektorze. W konsekwencji, decydując się na wprowadzenie mechanizmów rynkowych, państwo musiało także liczyć się z tym, iż one również mogą zawieść w pewnych obszarach, a prawo antymonopolowe nie będzie w tej sytuacji miało odpowiednich narzędzi, aby skutecznie przeciwdziałać nadużywaniu przez przedsiębiorstwa energetyczne siły rynkowej⁵⁵⁴. Samo wspieranie konkurencji w sektorze

⁵⁵¹M. Pawełczyk, B. Pikiewicz, *Funkcjonowanie...*, op. cit., s. 87.

⁵⁵²Ibidem.

⁵⁵³Państwo wspierało procesy demonopolizacyjne, to jednak w sektorze energetycznym monopol naturalny jest możliwy do przezwyciężenia tylko w określonych segmentach rynku (wydobycie i wytwarzanie). Tak więc monopol naturalny jest nieunikniony na poziomie przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej.

⁵⁵⁴C. Banasiński, *Równoległe...*, op. cit., s. 94.

nie likwidowało przecież wszystkich negatywnych skutków, jakie niosły ze sobą naturalne monopole, a transformacja wywołała zmiany zarówno w dziedzinie zadań państwa, wykonywanych przez administrację publiczną, jak również w zakresie realizowanych przez nią funkcji. Państwo musiało więc zrezygnować z bezpośrednich narzędzi ingerencji, przechodząc tym samym do form pośredniego oddziaływania.

Zaczynając więc od skrajnej formy ingerencji w sektor, jaką jest własność publiczna, państwo przeszło do regulacji, po drodze inicjując i wspierając szereg procesów liberalizacyjnych, prywatyzacyjnych i demonopolizacyjnych. M.M. Sokołowski opisał ten etap w rozwoju państwa jako państwa – stróża dziennego. Ten typ państwa jest więc (...) *stanem pośrednim, funkcjonującym w przestrzeni wylaniającej się pod naporem dwóch ścierających się ze sobą bloków ideowych, jakimi są liberalizm i interwencjonizm. (...) państwo nie jest ani aktywnym uczestnikiem rynku, ani nie zrezygnowało z uczestnictwa w nim. Zajmuje dualistyczną rolę czujnego obserwatora (nie aktywnego uczestnika), stając się regulatorem rynku. Państwo tworzy oraz informuje o zasadach gry rynkowej. Założeniem tej koncepcji jest równoważenie interesu publicznego i interesu prywatnego*⁵⁵⁵. W takich okolicznościach powstała nowa funkcja regulacyjna, która stała się najważniejszą funkcją realizowaną przez państwo w odniesieniu do sektorów infrastrukturalnych.

1.4.3. Regulacja prospołeczna – nowy rodzaj regulacji?

Pomimo braku jednej legalnej definicji⁵⁵⁶, dzięki dotychczasowym analizom wiadomo już – przynajmniej intuicyjnie – czym jest regulacja. Szczegółowe rozważania na temat jej ewolucji, należy poprzedzić jednak kilkoma uwagami wstępnymi, dotyczącymi rodowodu i odmiennego przedstawiania regulacji w literaturze europejskiej i amerykańskiej.

Co znamienne, literatura (nie tylko polska, ale również europejska) w rozważaniach na temat genezy regulacji pomija zazwyczaj jej amerykański rodowód⁵⁵⁷. Wprowadza to jednak terminologicznie – pojęciowy chaos w przypadku nawiązywania do amerykańskiego dorobku dotyczącego pojęcia regulacji, jej przyczyn oraz skutków. W doktrynie amerykańskiej przeważa więc pogląd, iż źródeł regulacji powinno szukać się w Stanach Zjednoczonych⁵⁵⁸, a jej pierwotne znaczenie wykształciło się na gruncie amerykańskich doświadczeń, w związku ze zmianami zachodzącymi w gospodarce w następstwie dynamicznego postępu technicznego⁵⁵⁹. Ze względów politycznych, prawnych i gospodarczych regulacja dość wcześnie zyskała tam status odrębnej polityki, z własną literaturą i studiami⁵⁶⁰.

Co do definicji regulacji, na gruncie amerykańskim jest ona rozumiana znacznie szerzej, jako przepisy wydane w celu kontrolowania, w jaki sposób przedsiębiorstwa (zarówno prywatne, jak i państwowe) prowadzą działalność⁵⁶¹. Odwołując się do tak ogólnej definicji można więc zgodzić

⁵⁵⁵M.M. Sokołowski, *Rozważania o istocie współczesnej regulacji* [w:] A. Walaszek – Pyziół (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013, s. 317 – 318.

⁵⁵⁶Skutkiem braku definicji legalnej jest wielość funkcjonujących znaczeń. Pojęcie regulacji nie ma więc znaczenia uniwersalnego.

⁵⁵⁷Przykładowo: W. Hoff, *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, PiP 2005, Nr 8, s. 37; J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 51 i nast.

⁵⁵⁸Choć niektórzy autorzy zdają się sięgać dużo dalej. G. Majone analizując regulację i jej związki z prawem antymonopolowym przywołuje F. Machlup'a, który źródła regulacji antymonopolowej (walki z monopolem rozumianym jako niepowodzenie rynku) doszukuje się już w edykcji rzymskiego cesarza Zenona z 483 n.e. W. Hoff wskazuje natomiast, iż źródła należy szukać w Anglii i dopiero stamtąd regulacja została przeniesiona na grunt amerykański. Abstrahując od czysto teoretycznego sporu w tym zakresie należy jednak wskazać, iż to prawo amerykańskie jako pierwsze stworzyło kompletne instrumentarium badawcze zjawiska regulacji, nie mówiąc już o ustawowej regulacji niezależnych organów regulacyjnych. W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 30; G. Majone, *Regulating Europe*, Londyn 1996, s. 9 – 10.

⁵⁵⁹Mowa tu więc o przełomie XIX i XX w.

⁵⁶⁰Przy czym należy wskazać, iż podobnie jak w przypadku regulacji na gruncie europejskim, zakres badań nad regulacją pokrywa się z analizami prawa administracyjnego.

⁵⁶¹G. Majone, *Regulating...*, op. cit., s. 9 – 10.

się zarówno z G. Majone, iż regulacja jest tak stara jak rząd⁵⁶², jaki i z W. Hoffem wskazującym, iż dążenie do kontroli własnej gospodarki jest naturalną skłonnością rządów⁵⁶³. Przyczyn regulacji (odmiennie od autorów kręgu europejskiego), amerykańscy autorzy doszukują się w reakcji na zawodność wymiaru sprawiedliwości oraz rosnącym znaczeniu wyborów bezpośrednich (czynniki polityczne), jak również szeregu reform społeczno – gospodarczych⁵⁶⁴. Diagnoza w postaci zawodności wymiaru sprawiedliwości wynikała z przekonania, iż środki zaradcze, które zostałyby podjęte w wyniku działalności orzeczniczej sądów są i tak niewystarczające do prowadzenia skutecznej polityki w zakresie, w jakim procesy gospodarcze nie przebiegają tak jak oczekuje tego państwo⁵⁶⁵. Różnice można zaobserwować także w samym podejściu do regulacji gospodarki, jako narzędzia ingerencji państwa. Jak wskazuje G. Majone amerykańskie uzasadnienie ingerencji w gospodarkę opiera się na dwóch aksjomatach. Po pierwsze, przekonaniu, iż rynek, co do zasady działa dobrze w normalnych warunkach (liberalizm gospodarczy) i jego wolność może zostać zakłócona z powodu występowania nieprawidłowości jedynie w ściśle określonych przypadkach. Z tego też wywodzi się drugi aksjomat, nakazujący traktować regulację w sposób techniczny i zinstytucjonalizowany. Odmiennie traktuje ją natomiast ustawodawca europejski, wysuwając elementy ideologiczne przed jej techniczny wymiar⁵⁶⁶.

Odmiennie wygląda również chronologia typów regulacji. Piśmiennictwo amerykańskie, jako początkowy etap regulacji uznaje regulację poprzez własność publiczną (*regulation through public ownership*)⁵⁶⁷, który to model został zastąpiony przez alternatywny model ustawowej regulacji za pomocą niezależnych agencji (*statutory regulation by independent agencies*)⁵⁶⁸. Natomiast nauka kontynentalna nie zalicza działalności państwa prowadzonej przy pomocy własności publicznej (przedsiębiorstw publicznych) do działań związanych z funkcją regulacyjną⁵⁶⁹. Doktryna europejska łączy natomiast początki funkcji regulacyjnej państwa z zapoczątkowanymi w latach 80. XX w., procesami liberalizacji, prywatyzacji i demonopolizacji w określonych sektorach gospodarki, powstałymi niejako w opozycji do fiaska powojennej wielkiej polityki państwa w tym obszarze (*the big government era*)⁵⁷⁰. Zostawiając jednak spory, co do rodowodu samej idei regulacji, niesporny jest natomiast fakt, iż europejska idea regulacji ma rodowód brytyjski⁵⁷¹ i to właśnie Wielka Brytania jest w UE prekursorem rozwiązań z nią związanych⁵⁷².

⁵⁶²G. Majone, *Regulating...*, op. cit., s. 9 – 10.

⁵⁶³W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 33.

⁵⁶⁴E.L. Glaeser, A. Shleifer, *The Rise of the Regulatory State*. Harvard Institute of Economic research [online]. Dostępne: <www.scholar.harvard.edu> (dostęp: 28.6.2014), s. 5 – 6.

⁵⁶⁵Ibidem. Mowa tu o okresie *New Deal* za kadencji F. Roosevelta i zmian w przewozach kolejowych.

⁵⁶⁶G. Majone, *Regulating...*, op. cit., s. 49 – 50.

⁵⁶⁷Ibidem, s. 11 – 12.

⁵⁶⁸M. Pawełczyk zgadza się co do początkowego etapu jakim jest regulacja własnościowa (*regulation by ownership*). Jednak jako kolejny etap interwencji przy pomocy regulacji wskazuje regulację ustawową (*regulation by legislation*). Przy czym w doktrynie pojawiają się także głosy, że regulacja własnościowa nie jest regulacją *sensu stricto*, lecz sposobem wpływania na gospodarkę przez państwo. Zob. M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit., s. 309; J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 128 i nast.

⁵⁶⁹Argumentacja za przyjęciem tego podejścia opiera się na tym, iż własność publiczna w niektórych sektorach (np. energetyka) dawała państwu realny wpływ na strukturę gospodarki i ochronę interesu publicznego przed działaniami podmiotów realizujących interesy prywatne. Zwraca się również uwagę, iż nacjonalizacja pewnych gałęzi przemysłu z przełomu XIX i XX w. miała nie tylko na celu wyeliminowanie nieefektywnych ekonomicznie prywatnych monopolii, ale także stymulowanie rozwoju gospodarczego. Co wiązało się oczywiście z innymi celami, takimi jak stymulowanie rozwoju w zakresie niektórych, szczególnie zapóźnionych regionów i grup społecznych. G. Majone, *Regulating...*, op. cit., s. 11 – 12.

⁵⁷⁰Ibidem.

⁵⁷¹Niektórzy autorzy idą dalej w swoich rozważaniach na temat rodowodu regulacji i jej uniwersalności. W. Hoff wskazuje, iż rozwój regulacji w Wielkiej Brytanii nie tyle jest efektem przeniesienia (zaczerpnienia inspiracji) z systemu amerykańskiego, co naturalną reakcją na rozwój gospodarczy i powstawanie nowych, nieznanych do tej pory potrzeb w zakresie aktywności państwa wobec gospodarki. Z tego punktu widzenia jest ona zatem zjawiskiem uniwersalnym, wobec którego rozważania historyczne mają charakter drugorzędny. W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 31.

⁵⁷²Zazwyczaj jako początek rozwoju regulacji podaje się koniec lat 80 XX w. i manifest brytyjskiej Partii Konserwatywnej (1987 r.), stanowiący wstęp do prywatyzacji sektora energetycznego i gazowego. Zob. A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*

Dotychczas omówiono już najważniejsze procesy, wpływające na kształtowanie się prawa gospodarczego publicznego, zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i państw członkowskich. Daje to szeroką perspektywę badawczą, osadzającą regulację, jako nową funkcję państwa w zmieniających się realiach gospodarczych, mających niewątpliwie wpływ zarówno na jej kształt, cele, jak i narzędzia. Wiedząc więc intuicyjnie, czym jest regulacja i mając zaplecze badawcze, w postaci kontekstu zmian społeczno – gospodarczych zachodzących na przestrzeni ostatnich 60 lat w Europie, można stosunkowo łatwo przejść do definicji regulacji. Problem z definicją regulacji, jako nowej funkcji państwa wobec gospodarki polega jednak na tym, że w literaturze i doktrynie często bywa ono używane w sposób intuicyjny, bez bliższego wnikania w rzeczywisty sens znaczeniowy⁵⁷³. Wtedy też pod pojęciem regulacji rozumie się zarówno każdy przejaw interwencyjnej działalności państwa wobec gospodarki⁵⁷⁴, jak i wiążące wyznaczanie określonych prawem wzorców zachowań oraz autorytatywne konkretyzowanie tych wzorców w razie konieczności⁵⁷⁵ lub też kontrolę zachowań przy pomocy norm prawnych⁵⁷⁶. Natomiast w najszerszym ujęciu, jest ona równoznaczna z procesem ustanawiania norm prawnych. Większość autorów, analizujących zjawisko regulacji jest jednak zdania, iż pojęcie regulacji posiada swoistą treść i należy go używać tylko w odpowiednim dla niego kontekście znaczeniowym.

Uniwersalność czy sektorowość?

Przechodząc do uwag szczegółowych, ze względu na złożoność i różnorodność wchodzących w jej skład elementów, niemożliwe wydaje się stworzenie uniwersalnej definicji, która w każdym z rozpatrywanych przypadków byłaby odpowiednia i obejmowała najważniejsze cechy danej sytuacji⁵⁷⁷. Przy takiej ilości zmiennych, każda z proponowanych przez doktrynę definicji musi być więc obciążona znacznym uproszczeniem, z natury rzeczy pomijającym pewne jej aspekty. Zwraca się uwagę, że pojęcie regulacji, jako formy prawnej interwencjonizmu państwowego, jest w Polsce pojęciem stosunkowo nowym. Dlatego też prawie wszyscy autorzy zajmujący się tą problematyką na gruncie prawa gospodarczego publicznego stworzyli jej definicje. Nie dziwi więc fakt, że nawet polski ustawodawca (aby zlikwidować wieloznaczność używania w języku prawniczym tego pojęcia) stworzył własną definicję regulacji na potrzeby *PrEn*⁵⁷⁸. Już tylko ze względu na to, tworzenie nowej definicji wydaje się nie tyle niecelowe, co wtórne. Łatwiej bowiem zrozumieć regulację, poznając jej cechy charakterystyczne przez pryzmat szerszych procesów zachodzących w gospodarce, niż posługując się jej najobszerniejszą i najbardziej wyczerpującą definicją⁵⁷⁹.

op. cit., s. 69; Raport – Kierunki rozwoju ochrony konkurencji i konsumentów na rynku gazu w Polsce z 2012 r., przygotowany przez UOKiK [online]. Dostępny: <www.uokik.gov.pl> (dostęp: 7.2.2014), s. 29.

⁵⁷³Przy pewnych założeniach, takie podejście można uznać za usprawiedliwione. Trudno bowiem sprowadzić do jednej definicji zjawiska zachodzące w różnych sektorach. Używanie pojęcia regulacji bez bliższego wyjaśnienia kontekstu zastosowania jest jednak o tyle problematyczne, że czasem trudno ustalić, czy autor odnosi się do regulacji nie traktując jej jako wyodrębnionej funkcji, czy też przypisuje to pojęcie ingerencji w sektory infrastrukturalne lub też traktuje regulację jako zjawisko uniwersalne (tzw. szerokie ujęcie).

⁵⁷⁴M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 49.

⁵⁷⁵R. Stasikowski, *Regulacja jako nowa funkcja współczesnej administracji publicznej w Polsce*, Studia Prawnicze, Warszawa 2007, z. 31.

⁵⁷⁶J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 32 i nast.

⁵⁷⁷Nie tylko uniwersalne ujęcie definicji regulacji ma swoje negatywne strony. W. Hoff dokonując analizy pojęcia regulacji *sensu stricto* wskazuje bowiem, iż taka definicja napotyka na wiele ograniczeń. Jako przykład podaje sytuację, gdy tworzy się bardzo wąską definicję, która wydobywa niepowtarzalne cechy regulacji, tym niemniej posługiwanie się nią prowadzi do powstania konstrukcji spójnej, ale jednocześnie oderwanej od praktycznych potrzeb sektorów regulowanych. Taka definicja może również prowadzić do pewnej ograniczonej rozumienia funkcji regulacyjnej państwa. Zob. W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 20.

⁵⁷⁸Niestety wbrew intencjom polskiego ustawodawcy termin użyty w *PrEn* nie został zdefiniowany w sposób prawidłowy i nie budzący wątpliwości. Niektórzy autorzy idą dalej w krytyce tego stworzonego na potrzeby *PrEn* pojęcia, mówiąc o jego częściowym i ogólnikowym charakterze. Nie zmienia to jednak faktu, iż pomimo wypracowania pojęcia regulacji na gruncie *PrEn*, ustawodawca nie wiąże z nim jakichkolwiek konsekwencji prawnych, jakie można spotkać np. przy definiowaniu pojęcia przedsiębiorstwa na gruncie KC. Zob. R. Stankiewicz, *Kilka uwag...*, op. cit., s. 118; A. Walaszek – Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 23.

⁵⁷⁹W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 43.

Co do zasady, definicje regulacji można podzielić na dwa nurty. Pierwszy z nich traktuje regulację, jako zjawisko uniwersalne, występujące w różnych segmentach gospodarki (regulacja *sensu largo*). Drugi natomiast opisuje ją, jako instytucję charakterystyczną tylko dla określonych sektorów gospodarki – sektorów sieciowych (regulacja sektorowa *sensu stricto*)⁵⁸⁰. Zarówno w Polsce, jak i w Europie początkowo pojęcia tego używano w szerszym, uniwersalnym znaczeniu. Jednak od czasu zapoczątkowania procesów liberalizacyjnych w sektorach infrastrukturalnych oraz działań państwa, podjętych w odpowiedzi na nie, koniecznym stało się ograniczenie zakresu znaczeniowego tego pojęcia (w sensie materialnym), tylko do wybranych działań państwa, odpowiadających określonym wymogom i zmierzających do realizacji określonych celów. W tym sensie regulacja jest więc funkcją państwa wobec gospodarki, realizowaną za pomocą powtarzalnych zachowań, opisanych za pomocą zbioru norm prawnych⁵⁸¹. Regulacja jest ponadto zjawiskiem zmiennym w czasie, na co wpływ mają zarówno zmiany zachodzące w zakresie technologii, aksjologii, oczekiwań społecznych, modelu państwa oraz sytuacji społeczno – gospodarczej⁵⁸².

We wspomniany nurt definicji uniwersalnych wpisuje się także definicja P. Selznick'a, łącząca regulację z trwałą i skoncentrowaną (*sustained and focused*) kontrolą sprawowaną przez podmioty publiczne (agencje publiczne) nad działalnością, która ma duże znaczenie dla danego społeczeństwa⁵⁸³. R. Stasikowski traktuje ją natomiast, jako (...) *wiążące wyznaczanie określonych normatywnie wzorców zachowań oraz autorytarne konkretyzowanie tych wzorców w razie konieczności*⁵⁸⁴. Podobnie widzi to R. Biskup, mianem regulacji uniwersalnej (...) *określając świadczenie działalności gospodarczej, niezależnie od jej treści i charakteru*⁵⁸⁵, a T. Długosz rozumie ją, jako (...) *władcze organizowanie przez państwo warunków funkcjonowania rynku bez przywiązywania wagi do skutku w postaci ograniczenia wolności gospodarczej*⁵⁸⁶. W tym miejscu należy poczynić jednak pewne zastrzeżenie. Regulacja ograniczająca swobodę wolności gospodarczej ma bowiem granice wynikające zarówno z ram systemu prawnego, jak i przyświecających mu założeń aksjologicznych.

Większość autorów, tworząc z konieczności szeroką definicję regulacji, skupia się na jednej, dwóch cechach charakterystycznych⁵⁸⁷. Na tej podstawie można więc wskazać kilka cech definiujących regulację. Należą do nich jej limitujący (ograniczający) charakter, ograniczenie wolności gospodarczej

⁵⁸⁰Propozycje definicji, zarówno w ujęciu szerokim, jak i wąskim (sektorowym) w polskiej literaturze omówiono już m.in. w: W. Hoff, *Recepcja pojęcia...*, op. cit., s. 37; R. Stankiewicz, *Kilka uwag...*, op. cit., s. 111 i nast.; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 200 – 201; R. Stasikowski, *Regulacja jako nowe...*, op. cit., s. 258; P. Szkudlarek, *Regulacyjna funkcja...*, op. cit., s. 274 – 275; T. Woś, *Niezależne organy...*, op. cit., s. 37; T. Skoczny, *Ochrona konkurencji...*, op. cit., s. 14; J. Rączka, *Dlaczego państwo reguluje rynki – pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, *Ekonomista* 2002, Nr 3, s. 413; P. Jasiński, T. Skoczny, G. Yarrow, *Konkurencja a regulacja w energetyce*, Warszawa 1995, s. 16; R. Nagaj, *Regulacja a konkurencja na rynku energii elektrycznej w Polsce* [w:] D. Kopycińska, *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006, s. 264; M. Raczyński, *Znaczenie niezależności regulatora dla efektywnego funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego* [w:] D. Kopycińska (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006, s. 94; I. Kawka, *Rola administracji europejskiej w regulowaniu sektorów infrastrukturalnych*, *Problemy Zarządzania* 2008, Nr 1, s. 109; A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Konkurencyjny rynek...*, op. cit., s. 15 – 16.

⁵⁸¹J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 43 i nast.

⁵⁸²Por. R. Molski, *Prawo antymonopolowe...*, op. cit., s. 17.

⁵⁸³P. Selznick, *Focussing organizational research on regulation* [w:] R.G. Noll (red.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley 1985, s. 363.

⁵⁸⁴R. Stasikowski, *Regulacja jako nowa funkcja...*, op. cit., s. 31.

⁵⁸⁵Autor ten mówiąc o regulacji uniwersalnej używa także pojęcia regulacja powszechna. Zwraca również uwagę, że regulacja uniwersalna jest skierowana do każdego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą (obejmuje działania prokonkurencyjne oraz policyjne). Zob. R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 67 – 73.

⁵⁸⁶T. Długosz, *Funkcja regulacyjna* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013, s. 699.

⁵⁸⁷Przykładowo A. E. Kahn wyróżnia cztery cechy (dziedziny) regulacji: kontrolę wejścia, kształtowanie poziomu cen, kontrolę jakości i warunków świadczenia usług oraz zobowiązanie do obsługi wszystkich klientów pod pewnymi warunkami brzegowymi. A. E. Kahn, *The Economics of Regulation: Principles and Institution*, Cambridge 1991, s. 2 – 3.

przedsiębiorstw⁵⁸⁸, podmiotem regulującym jest państwo (ustawodawca, rząd)⁵⁸⁹ lub wyspecjalizowane i niezależne agencje rządowe (regulator)⁵⁹⁰, jest ona związana z wywieraniem wpływu na zachowania uczestników rynku (zarówno przedsiębiorstw, jak i konsumentów), polega na kreowaniu bodźców⁵⁹¹, to część polityki państwa⁵⁹² albo inaczej ramy prawne dla podmiotów gospodarujących, porządkuje pewną dziedzinę stosunków społecznych zgodnie z normami prawnymi⁵⁹³, które to normy mają dyrektywalny oraz generalno – abstrakcyjny charakter⁵⁹⁴, dotyczy powtarzalnych sytuacji (kreuje wzorce zachowań), odnosi się do wzorców zachowań konkretyzowanych w przyszłości (wymiar *ex ante*, antycypujący charakter)⁵⁹⁵, służy realizacji konkretnych celów rozumianych szeroko, jako interes publiczny oraz zmierza do zapewnienia ciągłości, powszechności oraz zapewnienia odpowiedniej jakości⁵⁹⁶ świadczeń powstających w wyniku sprywatyzowania wykonywania zadań publicznych. Zdaniem niektórych autorów regulacja w ujęciu szerokim obejmuje także wpływ państwa (pośredni i bezpośredni) na mechanizm alokacji dóbr na danym rynku poprzez wpływanie na decyzje konsumentów i przedsiębiorców od strony popytu i podaży⁵⁹⁷. Ostatnią ważną cechą akcentowaną w uniwersalnych definicjach regulacji jest jej przymusowy charakter, który G. Stigler określa, jako prawo do przymuszania (*power to coerce*)⁵⁹⁸, a przymus rozumiany jest tu jako użycie przez ustawodawcę (państwo) władzy by zmusić niektóre (bądź wszystkie) podmioty do określonego działania⁵⁹⁹. Przywołując więc definicję R. Nagaja, (...) *cechą charakterystyczną regulacji jest niwelowanie lub naprawianie skutków ubocznych mechanizmu rynkowego oraz stanowienie ram prawnych, które będą usprawniały funkcjonowanie gospodarki*⁶⁰⁰. W tym sensie przyczyną regulacji są zawsze trwałe deformacje mechanizmu rynkowego. O jej substytuującym charakterze mówi natomiast R. Stasikowski. Warto zwrócić także uwagę, że wszystkie dotychczasowe polskie definicje pomijały aspekt aksjologiczny regulacji. Dopiero J. Walulik, w swojej definicji regulacji trafnie podkreślił, że istotną cechą regulacji jest fakt podejmowania przez państwo ingerencji (...) *w odpowiedzi na wybrane zjawiska ekonomiczne uznane za niedoskonałe z punktu widzenia przyjętych założeń aksjologicznych*⁶⁰¹.

Wspomniane cechy świadczą więc o tym, iż nie można patrzeć na regulację (traktowaną szeroko i wąsko), jak na odizolowaną instytucję prawną z określonym i niezmiennym polem desygnatów. W tym sensie jest ona raczej procesem. Rację ma więc W. Hoff, traktując regulację, jako mechanizm

⁵⁸⁸Tak W. Viscusi. Za: J. Rączka, *Dlaczego państwo...*, op. cit., s. 414.

⁵⁸⁹Większość autorów opisując podmiot regulujący wskazuje, iż jest nim albo państwo albo państwo działające za pośrednictwem regulatora. Niewielu natomiast autorów przyjmuje, iż obecnie jest ona także domeną działania UE. A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Konkurencyjny rynek...*, op. cit., s. 15 – 16.

⁵⁹⁰J. Rączka, *Dlaczego państwo...*, op. cit., s. 414.

⁵⁹¹P. Szkudlarek, *Regulacyjna funkcja...*, op. cit., s. 274 – 275.

⁵⁹²F. Elżanowski, *Polityka energetyczna...*, op. cit., s. 64.

⁵⁹³M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 37.

⁵⁹⁴*Ibidem*, s. 38.

⁵⁹⁵R. Stankiewicz, *Kilka uwag...*, op. cit., s. 110.

⁵⁹⁶R. Stasikowski, *Regulacja jako nowe...*, op. cit., s. 259.

⁵⁹⁷R. Nagaj, *Regulacja a konkurencja...*, op. cit., s. 264.

⁵⁹⁸J. Rączka, *Dlaczego państwo...*, op. cit., s. 413.

⁵⁹⁹Oprócz uniwersalnych definicji regulacji powstało też kilka teorii jej dotyczących. Najciekawszą z punktu widzenia analizowanego problemu badawczego przedstawił L. Way Lee – nazywając ją teorią sprawiedliwej regulacji (*a theory of just regulation*). Autor ten stawia przed regulacją trzy warunki – powoduje ona poprawę sytuacji obu stron (producentów i konsumentów), nie generuje transferów pieniężnych między uczestnikami, i po trzecie – organ regulacyjny jest sprawiedliwy (*just*) przy ustalaniu ceny obowiązującej na danym rynku. Jeżeli analizowane działanie nie spełnia tych trzech warunków to nie jest to regulacją. Cechą wyróżniającą to ujęcie jest traktowanie regulacji w kategoriach relacji (proces wymiany), a nie jednostronnego kształtowania sytuacji przez państwo (regulatora). Wspomniana wymiana obejmuje przeniesienie funkcji (zdolności) egzekwowania od producentów na społeczeństwo, a do tego w tej relacji uczestniczy strona trzecia (regulator) ustalający sprawiedliwą cenę. Tak ujmowana regulacja została przez autora nazwana instytucją społeczną (*social institution*), akcentując tym samym jej wymiar celowościowy – aksjologiczny. L. Way Lee, *A Theory of Just Regulation*, *The American Economic Review*, Pittsburgh 1980, t. 70, Nr 5, s. 848.

⁶⁰⁰R. Nagaj, *Regulacja a konkurencja...*, op. cit., s. 264.

⁶⁰¹J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 41.

prawny, który jest jednocześnie złożoną instytucją prawną⁶⁰². Bez względu na rodzaj definicji, warto poświęcić szczególną uwagę publicznemu wymiarowi regulacji. Zarówno regulacja pojmowana w kategoriach uniwersalnych, jak i regulacja zawężona do wymiaru sektorowego, jest więc przede wszystkim klasycznym środkiem, za pomocą którego państwo (administracja publiczna) w imię szeroko rozumianego interesu publicznego, wpływa na sferę prywatną⁶⁰³. Istnienie regulacji jest więc bezpośrednio związane z interesem publicznym.

Z przytoczonych wcześniej przykładów jednoznacznie wynika, że definicje regulacji zazwyczaj nie wskazują narzędzi, które mają doprowadzić do założonych celów. Tak więc regulacja może przybrać prawie każdą formę, aby osiągnąć określony prawem cel⁶⁰⁴, choć cel ten w przypadku uniwersalnej definicji nie jest wprost zdefiniowany. Z punktu widzenia niniejszej pracy czyni to jednak ten typ definicji mało użytecznym do dalszych rozważań o aksjologii towarzyszącej ingerencji państwa. Drugi rodzaj definicji regulacji, określanych, jako regulacja w wymiarze sektorowym⁶⁰⁵, dodaje więc do wyżej wymienionych cech nową (przez większość autorów uważaną za cechę konstytutywną regulacji), czyli jej sektorowy charakter⁶⁰⁶. Ujmując to inaczej, zdaniem części autorów regulacja nie powinna być rozpatrywana w oderwaniu od swojego kontekstu, za który uważa się sektory infrastrukturalne. Oznaczałoby to, że funkcję tę wyodrębniono ze względu na jej sektorowy charakter, a gdyby nie specyfika sektorów nie byłoby takiej potrzeby⁶⁰⁷. Regulacja w ujęciu sektorowym jest więc odpowiedzią na specyficzne niesprawności występujące w określonych sektorach, stanowiąc tym samym specjalny instrument dedykowany zwalczaniu określonych problemów⁶⁰⁸. Sygnalizowany dualizm takiego podejścia trafnie podsumował M. Szydło mówiąc, iż definicje uniwersalne ograniczają się do formalnego rozumienia regulacji, niewiele mówiąc o jej wymiarze materialnym⁶⁰⁹. Tu więc trzeba upatrywać przyczyn powstania i posługiwania się raczej definicjami w ujęciu sektorowym, kosztem definicji uniwersalnych.

Wąskie rozumienie regulacji sygnalizuje także, iż jej zakres ogranicza się do ingerencji państwa w określonym sektorze lub sektorach gospodarki⁶¹⁰. Jednak nie ta kwestia różni przede wszystkim to ujęcie od definicji *sensu largo*. Analiza piśmiennictwa wskazuje bowiem jednoznacznie, że zdaniem przeważającej części doktryny, regulacja jest zjawiskiem występującym tylko i wyłącznie w sektorach sieciowych (sektorach infrastrukturalnych, sektorach użyteczności publicznej), które to sektory

⁶⁰²W. Hoff, *Recepcja pojęcia...*, op. cit., s. 46.

⁶⁰³M.M. Sokołowski, *Rozważania o istocie...*, op. cit., s. 320.

⁶⁰⁴P. Szkudlarek, *Regulacyjna funkcja...*, op. cit., s. 275.

⁶⁰⁵Doktryna prawa gospodarczego publicznego (podobnie jak doktryna ekonomii) nie wypracowała jednego, powszechnie aprobowanego pojęcia sektora. Można jednak wskazać pewne cechy wspólne dla wszystkich definicji. Za sektor uważa się więc grupę przedsiębiorców, stosujących podobną technologię, wykorzystujących podobne materiały (surowce, czynniki produkcji), wytwarzane przez nich wyroby można uznać za substytuty, które zaspokajają te same (albo zbliżone) potrzeby klientów.

⁶⁰⁶R. Biskup dzieli regulację na ogólną (uniwersalną) i szczególną (której adresatem są przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą) w określonych sektorze (regulacja sektorowa). W tym ujęciu regulacja sektorowa jest więc szczególnym typem w obrębie szerszego zjawiska regulacji. Rację ma jednak J. Walulik, podkreślając, że *wyróżnikiem regulacji w znaczeniu wąskim jest jej sektorowy charakter w sensie generalnym, a nie to, że dotyczy ona konkretnych sektorów gospodarki*. R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 67; J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 35.

⁶⁰⁷T. Długosz zwrócił uwagę na ciekawą kwestię w odniesieniu do podstaw wyodrębnienia regulacji jako nowej funkcji. Zdaniem tego autora, jej wyodrębnienie jest w dużej mierze skutkiem różnego pojmowania zakresu powszechnie akceptowanej funkcji reglamentacyjnej. Patrząc na reglamentację szeroko, składają się na nią nie tylko elementy, które możemy określić jako restrykcyjną ingerencję w gospodarkę, ale także działania, które w sposób celowy zmierzają do kształtowania stosunków gospodarczych. W takim ujęciu należałoby się zgodzić z T. Długoszem, iż nie ma miejsca na wyodrębnienie funkcji regulacyjnej, gdyż stanowi ona *de facto* część funkcji reglamentacyjnej. Jednak niejednomysłna z zasady doktryna pojmując reglamentację także jako tzw. funkcję defensywną i restrykcyjną, nastawioną na ograniczenie swobody działalności gospodarczej, a nie na kształtowanie tych stosunków. W takim ujęciu funkcja regulacyjna (funkcja kształtująca) stanowi uzupełnienie funkcji reglamentacyjnej. Zob. T. Długosz, *Funkcja...*, op. cit., s. 700.

⁶⁰⁸Regulacja powstała bowiem z konieczności podjęcia ingerencji w sektorach, w których występowały nietypowe problemy, z których rozwiązaniem nie poradziła sobie ingerencja antymonopolowa.

⁶⁰⁹M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 337.

⁶¹⁰Szerzej na ten temat: C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, op. cit., s. 200 – 201.

charakteryzuje m.in. znacząca siła rynkowa działających w nich przedsiębiorstw⁶¹¹ oraz duże znaczenie, nie tylko dla gospodarki, ale również dla wszystkich obywateli⁶¹². Odmienne podejście prezentuje natomiast J. Walulik, wskazujący, że (...) *regulacja sektorów infrastrukturalnych to jedynie szczególny (kwalifikowany ze względu na przedmiot oddziaływania) rodzaj regulacji sektorowej, a nie regulacji sensu stricto*⁶¹³. Zdaniem tego autora zawężenie pojęcia regulacji sektorowej do sektorów infrastrukturalnych jest błędne i wynika z wpływu regulacji unijnych na polską doktrynę.

Regulacja – zasady działania

Ingerencja regulacyjna ze strony państwa wiąże się z nakładaniem na przedsiębiorstwa obowiązków, w zakresie świadczenia usług powszechnych, co wpływa także na ograniczenie wolności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych. W tym sensie regulacja sektorowa polega więc przede wszystkim na ustalaniu standardów zachowań na danym rynku oraz rozstrzyganiu sporów z uwzględnieniem jego specyfiki⁶¹⁴. Inną cechą regulacji sektorowej jest także jej niesymetryczność. Inaczej traktuje ona dawnych monopolistów dysponujących znaczącą siłą rynkową, inaczej zaś ich konkurentów.

Regulacja sektorowa, podobnie jak regulacja w ujęciu *sensu largo* ma charakter interwencyjny (*imperium* państwa). Ze swej istoty stanowi bowiem odpowiedź na trwałe zjawiska rynkowe, które państwo ocenia jako niekorzystne z punktu widzenia interesu publicznego. Regulacja sektorowa ze względu na wspomniany interes miała stanowić więc alternatywę dla pełnej swobody rynkowej podmiotów gospodarujących.

Regulacja odbywa się przy użyciu określonych instrumentów prawnych, zapewniających państwu realny wpływ na kształt stosunków w sektorze⁶¹⁵. Przy czym państwo, aby osiągnąć cele regulacji, może użyć dowolnych środków. Stąd też szereg problemów związanych z klasyfikacją rodzajów regulacji na podstawie charakterystycznych instrumentów ingerencji⁶¹⁶. Pojęcia regulacji w zależności od rodzaju stosowanych środków (stopnia ingerencji) różnią się więc między sobą. I chociaż nie ma jednej, aprobowanej przez większość autorów klasyfikacji rodzajów regulacji, za najbardziej użyteczną można uznać tę stworzoną przez M.M. Sokołowskiego. Autor ten wyróżnia pięć różnych rodzajów regulacji, do których zalicza regulację *ruled – based*, lekkiej ręki, dyskrecjonalną, kontraktową i motywacyjną⁶¹⁷. Porównując ich zakres, polski model regulacji sektorów

⁶¹¹Można nazwać to tendencją, zgodnie z którą doktryna polska i europejska pojęcie regulacji odnosi do sektorów infrastrukturalnych, gdzie państwo ingeruje w celu osiągnięcia prawidłowego ich funkcjonowania. Zob. M. Szydło, *Prawo konkurencji...*, op. cit., s. 14.

⁶¹²Tak też m.in. M. Szydło traktujący regulację sektorową na gruncie sektorów infrastrukturalnych jako swoiście rozumianą regulację, pojmowaną jako specyficzny reżim regulacyjny, znamionujący się charakterystycznymi tylko dla niego (a niepowtarzalnymi) gdzie indziej w takim samym układzie cechami. Zob. M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 51.

⁶¹³J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 36.

⁶¹⁴Na specyficzną zależność zachodzącą między uczestnikami, głównie przedsiębiorstwami energetycznymi a regulatorem wskazał R. Stasikowski, podkreślając, że zmiany w działaniach przedsiębiorstw energetycznych są wywołane nie sytuacją na rynku, ale działaniami regulatora, który w ten sposób steruje uczestnikami rynku. R. Stasikowski nazywa tę relację układem sterowania. Zob. R. Stasikowski, *Regulacja jako nowa funkcja...*, op. cit., s. 32 – 33.

⁶¹⁵Pomocne wydaje się opracowanie A. Dobroczyńskiej i L. Juchniewicza, w którym scharakteryzowali regulację sektorową w szerokim ujęciu. Ze względu na charakter regulacji i odpowiadające jej narzędzia wyróżnili regulację administracyjną (np. koncesje), instytucjonalną (np. prywatyzacja i demonopolizacja), ekonomiczną (kary i subwencje) oraz perswazyjną (upowszechnianie wiedzy). Pokazuje to, że nawet zawężając pojęcie regulacji do sektora, jej rozumienie oraz definicje mogą być szerokie i obejmować swoim zakresem szereg zróżnicowanych zachowań. Ci sami autorzy zwracają także uwagę, że regulację można podzielić chronologicznie, na regulację fazy początkowej (regulacja kosztowa z dominującym nadzorem nad kosztami i rozbudowaną kontrolą regulatora rynku), regulację bodźcową (nakierowaną na identyfikację interesów stron i wpływanie na ich zachowanie za pomocą stymulacji bodźcowej) oraz regulację pasmową (opartą na formule pułapu cenowego i nadania priorytetu interesom odbiorców). Zob. A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, op. cit., s. 31; A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Koncesjonowanie jako narzędzie regulacji sektora energetycznego* [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską. Materiały z Konferencji*, Międzyzdroje 1999, s. 189.

⁶¹⁶Jedną z przyczyn tego stanu jest fakt, że zakres regulacji (a więc także jej instrumenty) różnią się w zależności od stopnia zmonopolizowania sektora.

⁶¹⁷M.M. Sokołowski, *Rozważania o istocie...*, op. cit., s. 322 – 323.

infrastrukturalnych należałoby zaliczyć do regulacji dyskrejonalnej⁶¹⁸. Zestawiając jednak regulację *sensu largo* oraz regulację sektorową, jako cechę przemawiającą na korzyść tej drugiej, wskazuje się większą szczegółowość norm oraz nakazów wydawanych przez regulatora, który dysponując wiedzą specjalną w większym stopniu uwzględnia ekonomiczne, techniczne oraz społeczne uwarunkowania sektora. T. Skoczny słusznie wskazuje więc, że działania regulatora są (...) *jakby skrojone na potrzeby tego sektora, a więc niosą za sobą mniejsze ryzyko regulacyjne i pozwalają na szersze stosowanie analiz efektywnościowych*⁶¹⁹.

W tym miejscu należy ponownie podkreślić, że regulacja w sektorze energetycznym wiąże się z ingerencją państwa. Konieczne jest jednak zawężenie tej ingerencji konkretnymi warunkami. W przeciwnym razie, jako regulację sektorową można by traktować każde działanie państwa, odnoszące się do tego sektora. Regulacją sektorową są więc tylko te działania państwa, które zmierzają do osiągnięcia określonych przez państwo celów (celów publicznych), za pomocą specjalnych środków (charakterystycznych narzędzi), przy czym działania te są skutkiem procesów liberalizacji, demonopolizacji oraz prywatyzacji tych sektorów (prywatyzacja wykonywania zadań publicznych), w wyniku których państwo zrezygnowało z bezpośredniego świadczenia usług, przekazując ich wykonywanie podmiotom prywatnym, zachowując jednak możliwość wpływu na podmioty je wykonujące⁶²⁰.

Początek zjawiska ma często wpływ na jego kształt i charakterystykę. Tak też jest w przypadku regulacji. Zaczynając więc od genezy zjawiska, określanego, jako regulacja, należy odwołać się przede wszystkim do analizy procesów, zachodzących w europejskiej gospodarce od połowy lat 80. XX w., tj. liberalizacji sektorów sieciowych, przeprowadzonej za pomocą prywatyzacji oraz demonopolizacji⁶²¹. Z. Muras wskazuje w związku z tym na konieczny i nierozzerwalny związek liberalizacji (przez regulację i reglamentację) i regulacji, który to związek postrzega się przede wszystkim przez pryzmat administracyjnoprawnej formy uwalniania rynku pod ścisłym nadzorem państwa⁶²². Uwalnianie rynku kojarzy się zaś z pojęciem deregulacji. Jednak deregulacja (podobnie jak regulacja) ma wiele różnych znaczeń⁶²³. Dlatego też ważne jest, aby analizować to pojęcie w kontekście, w jakim zostało użyte. Tak więc według T. Skoczego (...) *deregulacja to odebranie praw wyłącznych do świadczenia usług użyteczności publicznej na rynkach krajowych lub międzynarodowych, przede wszystkim w ramach procesu budowy jednolitego rynku wewnętrznego UE*⁶²⁴. Natomiast F. Elżanowski traktuje deregulację szerzej, rozumiejąc przez nią (...) *stopniowe znoszenie regulacji prawnych wprowadzających ograniczenia wolności działalności gospodarczej*⁶²⁵. Deregulacja polega więc na odebraniu praw podmiotom dotąd je posiadającym (monopolistom), stanowiąc tym samym ograniczenie zakłócenia funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej⁶²⁶.

⁶¹⁸M.M. Sokołowski, *Rozważania o istocie...*, op. cit., s. 322 – 323. Prezes URE (regulator) ma bowiem możliwość zatwierdzania/odrzucań/modyfikowania określonych działań przedsiębiorstw sektora. Ma to swoje dobre i złe strony. Niewątpliwą korzyścią tego typu regulacji jest jej elastyczność, która może jednak prowadzić do niepewności co do praw i obowiązków regulowanych przedsiębiorstw.

⁶¹⁹T. Skoczny, *Ochrona konkurencji...*, op. cit., s.16.

⁶²⁰Zob. C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, op. cit., s. 200 – 201; M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 52 i nast; R. Stasikowski, *Regulacja jako nowe...*, op. cit., s. 268.

⁶²¹T. Skoczny, *Ochrona konkurencji...*, op. cit., s. 9.

⁶²²Z. Muras, *Paradoks liberalizacji...*, op. cit., s. 119.

⁶²³B. Borkowska, *Koncepcja deregulacji...*, op. cit., s. 170 i nast.

⁶²⁴T. Skoczny, *Ochrona konkurencji...*, op. cit., s. 9.

⁶²⁵F. Elżanowski, *Polityka energetyczna...*, op. cit., s. 13.

⁶²⁶Ze swej istoty regulacja wywołuje bowiem szereg zakłóceń w obrębie wolnego rynku który reguluje. Dotyczy to w szczególności kształtowania cen, efektywności oraz innowacyjności. Należy więc zgodzić się z Z. Murasem, że *ogólny problem z regulacją polega na tym, że chociaż ma ona na celu zaradzić sytuacjom, w których mechanizmy rynkowe zawiodą, to może ona stać się jeszcze jednym zakłóceniem procesów rynkowych – przy ustalaniu cen, obniżce kosztów i decyzjach inwestycyjnych*. Z. Muras, *Paradoks liberalizacji...*, op. cit., s.116 – 117; R. Molski, *Prawo antymonopolowe...*, op. cit., s. 103.

W tym ujęciu deregulacja pośrednio zmierza także do samoregulacji, dokonywanej przez podmioty w ramach swobody gospodarowania, choć może być również postrzegana w kategorii mniej restrykcyjnej lub sztywnej regulacji⁶²⁷. W kontekście niniejszej pracy, uzasadnione wydaje się jednak podejście wspomnianego Z. Murasa, który źródeł deregulacji upatruje raczej w dostrzeżeniu przez państwo wad regulacji⁶²⁸. Autor ten zwraca ponadto uwagę na ewolucyjny charakter deregulacji na rynkach infrastrukturalnych, zmierzający do stopniowego (...) *odejścia od silnej roli państwa, które ma tylko zapewniać ochronę minimalnych wartości niezbędnych dla społeczeństwa, nie ingerując jednocześnie w zakres swobody gospodarczej*⁶²⁹. Niektórzy autorzy wskazują jednak, iż użycie pojęcia deregulacja nie jest odpowiednie, w stosunku do charakteru procesów liberalizujących sektor⁶³⁰. Deregulacja w tych sektorach nie jest bowiem prostym następstwem przyczynowo – skutkowym regulacji, nie jest także procesem do niej przeciwnym⁶³¹. Wprowadzaniu mechanizmów rynkowych w sektorach nie towarzyszy bowiem redukcja funkcji państwa. Mamy tu natomiast do czynienia z procesem odwrotnym, tj. ich rozbudową, co jest związane ze zmianą funkcji państwa, które jako gwarant potrzebuje nowych instrumentów realizacji swoich funkcji – czyli regulacji. W tym sensie na regulację składają się zarówno procesy zmierzające do redukcji ingerencji państwa na rzecz procesów wolnorynkowych, jak również pogłębienie ingerencji przy pomocy nowych instrumentów w wymagających tego (ze względu na interes publiczny) obszarach rynku w sektorze⁶³². Tak więc liberalizacja w sektorach sieciowych to kombinacja współistniejącej regulacji i deregulacji⁶³³. W doktrynie podkreśla się więc, że liberalizacja sektorów infrastrukturalnych nie zakłada braku ingerencji państwa w sektor, tylko jej ograniczenie w sytuacji, gdy rynek osiągnie odpowiedni i stabilny poziom konkurencyjności. Odwrotnie zaś, gdy dochodzi do nierealizowania zadań mieszczących się w pojęciu interesu publicznego. Wtedy mamy do czynienia ze zwiększaniem zakresu ingerencji. Jednak ze względu na specyfikę hybrydowego dobra, jakim jest energia, jak również ze względu na specyfikę sektora, pełna deregulacja w znaczeniu zmniejszenia ingerencji nie byłaby możliwa (pożądana), gdyby miała doprowadzić do ograniczenia dostępu do usług powszechnych⁶³⁴.

Monopole a geneza regulacji

W historycznym ujęciu regulacji⁶³⁵, punktem zero były więc zmonopolizowane sektory sieciowe, w których państwo zdecydowało się na wprowadzenie i utrzymanie konkurencyjnego rynku energii za pomocą prywatyzacji, demonopolizacji oraz deregulacji. Pozbywając się wpływu na sytuację w sektorze (uprawnienia właścicielskie), państwo nie zrezygnowało jednak z obowiązków wobec

⁶²⁷G. Majone, *Regulating...*, op. cit., s. 2 – 3.

⁶²⁸Odmienne stanowisko zajmuje natomiast J. Walulik, który podkreśla, że nieuprawnione jest przyjmowanie *jakoby regulacja miała wyeliminować niesprawności rynku, a następnie deregulacja miała wyeliminować niesprawności regulacji*. Zob. J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 172; Z. Muras, *Paradoks liberalizacji...*, op. cit., s. 116 – 117.

⁶²⁹Z. Muras, *Paradoks liberalizacji...*, op. cit., s. 116 – 117.

⁶³⁰A. Szablewski, *Regulacyjny paradoks...*, op. cit., s. 140.

⁶³¹J. Walulik w tym kontekście słusznie wskazuje na dość powszechną w doktrynie fałszywą dychotomizację regulacji i deregulacji. J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 184.

⁶³²Ibidem.

⁶³³Nieco odmiennie widzi to G. Majone mówiąc, że deregulacja polega *de facto* na reformowaniu regulacji aniżeli deregulacji *sensu stricto*. Zob. G. Majone, *Regulating...*, op. cit., s. 1 – 2.

⁶³⁴G. Majone wskazuje w tym zakresie, iż w praktyce deregulacja nigdy nie jest likwidacją wszelkich regulacji i powrotem do sytuacji z *laissez-faire*, ale połączeniem deregulacji i ponownej regulacji (re – regulacji). Część autorów wskazuje także na czasowy wymiar zjawiska regulacji, która powinna zostać zniesiona w momencie osiągnięcia zamierzonych celów, zarówno prokonkurencyjnych, jak i prospołecznych. W takim przypadku nastąpiłaby oczywiście deregulacja w pierwotnym znaczeniu. Jednocześnie ci sami autorzy wskazują, iż taka sytuacja jest sytuacją hipotetyczną i nie zanosi się, aby regulacyjna funkcja państwa miała w najbliższym czasie zniknąć. Zob. O. Filipowski, *Ceny drapieżne...*, op. cit., s. 105; G. Majone, *Regulating...*, op. cit., s. 1 – 2; A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Konkurencyjny rynek...*, op. cit., s. 10.

⁶³⁵J. Socha, W. Słowiński, *Cztery wolności na rynku gazu ziemnego. Działania liberalizacyjne w obszarze gazu ziemnego w Polsce* [online]. Dostępne: <www.pwc.pl> (dostęp: 28.6.2014), s. 4.

obywateli (odbiorców końcowych). Wycofanie się z bezpośredniego świadczenia usług użyteczności publicznej i powierzenie ich świadczenia prywatnym przedsiębiorcom nie zwolniło państwa z publicznoprawnej odpowiedzialności za ich dostarczanie⁶³⁶. Jednak w nowych warunkach rynkowych, przedsiębiorcy sektora nie kierowali się celami wyznaczonymi przez państwo (np. dostarczanie wszystkim odbiorcom odpowiedniej jakości energii, po jak najniższej cenie), ale chęcią minimalizacji kosztów i maksymalizacją zysków. Koniecznym było więc sprawowanie nadzoru państwa, który to nadzór ze swej istoty nie mógł zapewnić państwu wpływu *ex ante* na decyzje podejmowane przez przedsiębiorstwa energetyczne. Państwo musiało więc zapewnić ciągłość i powszechność określonych usług nawet w warunkach prywatyzowania wykonywania zadań publicznych. Odchodząc z dotychczasowej silnej pozycji, państwo musiało zapewniać ochronę minimalnych wartości (dóbr), niezbędnych dla społeczeństwa (usługi powszechne), przy pomocy publicznego przymusu, wykonywanego w celu przymuszenia przedsiębiorstw sektora do określonego działania. Z państwa świadczącego, państwo stało się więc państwem gwarantującym. Do spełnienia funkcji gwaranta potrzebowało jednak nowych instrumentów, odmiennych od tych stosowanych w ramach funkcji nadzorczej i reglamentacyjnej. Dopuszczając do gospodarowania podmioty prywatne (przedsiębiorstwa energetyczne), państwo zostało jednocześnie zobligowane do podejmowania ingerencji w przypadku niewłaściwego funkcjonowania sektora, w zakresie nierealizowania przez podmioty prywatne celów publicznych, jakie zostały postawione przed sektorem⁶³⁷. Jednak ze względu na specyfikę sektora, w którym sama prywatyzacja i demonopolizacja nie wpłynęła samoczynnie na powstanie konkurencyjnego rynku, regulacja stała się także substytutem rynku, kreując (w drodze przymusu) brakujące w otoczeniu dotychczasowych monopolistów czynniki wpływające na reguły wejścia na rynek oraz warunki prowadzenia działalności gospodarczej⁶³⁸. Paradoksalnie więc stworzenie konkurencyjnego rynku wymagało większego zaangażowania (ingerencji) państwa poprzez regulację⁶³⁹. Jeżeli więc można przyporządkować dane działanie, jako działanie podjęte w ramach procesów liberalizacyjnych w sektorze, to po spełnieniu dwóch pozostałych warunków będzie ono kwalifikowane, jako podjęte w ramach funkcji regulacyjnej.

Z omawianą problematyką wiąże się także problematyka wyodrębnienia funkcji regulacji na poziomie prawa wspólnotowego. Jest to niewątpliwie bardzo interesujący problem badawczy, jednak wyczerpujące omówienie tego zagadnienia przekracza rozmiar niniejszej pracy⁶⁴⁰. Europejska geneza regulacji jest więc jak najbardziej wspólnotowa i to z inicjatywy UE zostały zapoczątkowane procesy liberalizacyjne w sektorze, które to procesy przebiegały w sposób zbliżony we wszystkich państwach członkowskich, z pewnymi jednak lokalnymi odrębnościami w sposobie ich przeprowadzenia. Ugruntowane poglądy doktryny wskazują ponadto, iż normy prawne materialnie odpowiadające wymogom stawianym przed regulacją, znajdują się zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym (dyrektywy sektorowe)⁶⁴¹. Ponadto ze względu na powiązanie celowościowe występujące między normami regulacyjnymi a prawem ochrony konkurencji, analizując regulacje na poziomie wspólnotowym należy brać pod uwagę także jej relacje ze wspólnotowym prawem konkurencji.

⁶³⁶R. Stasikowski, *Regulacja jako nowa funkcja...*, op. cit., s. 31.

⁶³⁷Analizując regulację i jej przyczyny wskazuje się, iż u jej podstaw leży fakt niezrealizowania przez rynek (rynek w sektorze) celów społecznych. W tym sensie rynek okazał się nieskuteczny. Jednak obiektywnie rzecz ujmując, w istocie rzeczy rynek nie spełnia swojej funkcji właśnie dlatego, że działa prawidłowo z pominięciem celów społecznych. W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 120.

⁶³⁸R. Stasikowski posuwa się nawet dalej, mówiąc, iż regulacja jest w istocie administracyjną protezą rynku, mającą skłaniać przedsiębiorców działających w warunkach monopolu do zwiększenia skali racjonalności swojego działania, a jednocześnie wzmocnić pozycję odbiorców. Zob. R. Stasikowski, *Regulacja jako nowa funkcja...*, op. cit., s. 31.

⁶³⁹Paradoks ten polega także na tym, że instrumenty liberalizujące mają charakter władczy i przynależą do sfery interwencjonizmu. R. Stankiewicz, *Kilka uwag...*, op. cit., s. 117; M. Błachucki, *Nadzorowanie pomocy...*, op. cit., s. 9.

⁶⁴⁰Szerzej na ten temat: W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 37; A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, op. cit., s. 8.

⁶⁴¹W. Hoff, *Recepcja pojęcia...*, op. cit., s. 39 – 41.

Tworzą je bowiem obowiązujące normy, na podstawie których państwa członkowskie realizują funkcję regulacyjną wobec sektorów sieciowych. Nie tworzą one jednak jednego modelu ingerencji państwa, który można określić jako regulacja wspólnotowa, gdyż każdy z sektorów charakteryzuje się odrębnościami. Istotne jest również to (na co zwraca uwagę R. Stankiewicz), iż prawo wspólnotowe nie zawiera definicji regulacji⁶⁴². Dlatego regulacja na poziomie wspólnotowym to raczej (...) *ramy, które państwa członkowskie będą mogły wypełnić treścią najlepiej dostosowaną do lokalnych uwarunkowań*⁶⁴³. Większość autorów nie zdecydowała się więc na jej zdefiniowanie na gruncie prawa wspólnotowego⁶⁴⁴. Nie zmienia to faktu, iż ustawodawca krajowy pozostaje pod wpływem prawodawcy europejskiego, który nawet jeśli nie stworzył odrębnego modelu regulacji, to poprzez dyrektywy sektorowe wywiera znaczący wpływ na kształtowanie zjawiska regulacji w prawie polskim.

Cele regulacji – element wyróżniający?

Najważniejszym zagadnieniem związanym z ingerencją państwa za pomocą regulacji są jej cele. Duża doniosłość celów ingerencji regulacyjnej związana jest z prezentowanym w niniejszej pracy przekonaniem, iż istotę i niezbędność stosowania regulacji należy postrzegać przez pryzmat jej celów⁶⁴⁵. Zdaniem W. Hoffa (...) *cele regulacji pośród innych celów, jakie realizuje państwo w gospodarce wyróżnia to, iż prawo wiąże z nimi odmienny skutek niż w zwykłych działaniach administracji publicznej w obszarze gospodarki. Ich zrealizowanie powinno bowiem skutkować wycofaniem władczych instrumentów regulacji z sektora*⁶⁴⁶. Tak więc w regulacji najważniejsze jest nie tyle jej stosowanie (stanowienie i stosowanie prawa), ale osiąganie za jej pomocą założonych celów. Cele w sektorze nie są jednak takie same dla wszystkich jego uczestników. Regulator rynku, konsumenci oraz przedsiębiorstwa energetyczne⁶⁴⁷ reprezentują nie tylko odmienną siłę rynkową, ale także odmienne cele (nierzadko przeciwstawne), co znacznie utrudnia utrzymanie równowagi sił w sektorze. Ze względu na intencje prawodawcy, w literaturze początkowo wskazywano tylko na jeden cel regulacji sektorowej (cel prokonkurencyjny), czyli stworzenie i utrzymanie w poddanych regulacji sektorach konkurencji (połączone z powstaniem i rozwojem wspólnego rynku energii) za pomocą m.in. zapewnienia dostępu do urządzeń kluczowych (*essential facilities*) oraz nakładania administracyjnoprawnych obowiązków na przedsiębiorstwa sektora⁶⁴⁸. Jednak wraz z rozwojem sytuacji, w miarę postępowania procesów liberalizacyjnych, zaczęto wyodrębniać drugi cel, prospołeczny⁶⁴⁹. Dylematem do rozstrzygnięcia jest natomiast odpowiedź na pytanie, czy nowy cel został wyodrębniony w ramach głównego celu, jakim dla sektora jest wprowadzenie konkurencji⁶⁵⁰,

⁶⁴²R. Stankiewicz, *Kilka uwag...*, op. cit., s. 114.

⁶⁴³W. Hoff, *Recepcja pojęcia...*, op. cit., s. 39.

⁶⁴⁴Ibidem, s. 41. Tą tematyką zajmuje się m.in. W. Hoff, który wskazał, iż *wspólnotowego prawa regulacji nie można wyodrębnić posługując się kryterium przedmiotu (...) jeśli natomiast przyjmiemy jako kryterium prawnie określoną metodę oddziaływania na gospodarkę (...) wówczas takie podstawy istnieją*.

⁶⁴⁵R. Stasikowski wskazuje, iż pojęcie (definicje) regulacji należy tworzyć, biorąc za podstawę kryterium celu (lub celów), który administracja regulacyjna zamierza osiągnąć, podejmując zróżnicowane działania względem podmiotów wykonujących zadania publiczne, które to cele determinują istotę regulacji. Zob. R. Stasikowski, *Regulacja jako nowe...*, op. cit., s. 259.

⁶⁴⁶W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 103.

⁶⁴⁷L. Way Lee wyróżnia również czwartego uczestnika, jakim jest regulator antymonopolowy, w naszym przypadku Prezes UOKiK. Zob. L. Way Lee, *A Theory...*, op. cit., s. 860.

⁶⁴⁸E. Kosiński, *Regulacja prokonkurencyjna...*, op. cit., s. 209.

⁶⁴⁹I. Kawka nazywa ten typ regulacji regulacją socjalną. Jednak ze względu na zakres znaczeniowy tego pojęcia, takie ujęcie wydaje się nieuprawnione. Wskazanie tylko dwóch celów regulacji jest także uproszczeniem. Niektórzy autorzy wskazują bowiem na inne cele. R. Biskup mówi przykładowo o czterech celach regulacji – osiągnięciu określonego poziomu konkurencji (cel przejściowy), a potem jego utrzymaniu (cel ostateczny), celu społeczno – ekonomicznym (sfera usług użyteczności publicznej) oraz celu porządkowym w postaci działań policji administracyjnej. Zob. I. Kawka, *Rola administracji...*, op. cit., s. 109; R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 67 – 69.

⁶⁵⁰Mamy wtedy regulację prokonkurencyjną *sensu stricto* i regulację prospołeczną – zawierające się w celu regulacja prokonkurencyjna *sensu largo*. Za takim podejściem opowiada się np. E. Kosiński. Zob. E. Kosiński, *Regulacja prokonkurencyjna...*, op. cit., s. 209.

czy jest to drugi, niezależny od pierwszego cel? Zanim udzieli się jednak odpowiedzi na tak postawione pytanie, zwraca się uwagę, iż podział celów, a co za tym idzie terminologiczny podział regulacji ma znaczenie czysto utylitarne (podział teoretyczny) i służy głównie do podkreślenia cechy charakterystycznej, definiującej dany typ regulacji⁶⁵¹. Faktem jest natomiast, że traktując cel prokonkurencyjny, jako jedyny cel regulacji sektorowej, należałoby przyjąć, iż w przypadku osiągnięcia stanu efektywnej konkurencji, cel ten został w pełni zrealizowany, a regulacja przestała być potrzebna. Niespornym jest bowiem fakt, iż regulacja w wymiarze prokonkurencyjnym ma w dużej mierze charakter tymczasowy. Osiągnięcie stanu pełnej (lub chociażby efektywnej) konkurencji jest utrudnione ze względu na występowanie w sektorze monopoli naturalnych. Słusznie więc zwraca uwagę J. Walulik, podkreślając, że ingerencja państwa nie jest w stanie zmienić istoty monopolu naturalnego, zmianom przy pomocy państwa poddaje się tylko monopol prawny⁶⁵². Konsekwentnie, monopol naturalny w sektorze energetycznym można poddać tylko regulacji, przy czym regulacja zakłada element kontynuowania nadzoru nad uczestnikami zliberalizowanego rynku. W tym sensie wydaje się więc zjawiskiem trwałym⁶⁵³ i jako takie musi posiadać także inne cele (o charakterze publicznym), w postaci zapewnienia odbiorcom dostępu do usług powszechnych poprzez ich stałe, nieprzerwane świadczenie na przystępnych cenowo warunkach⁶⁵⁴. Dla rozważań o istocie regulacji nie ma więc większego znaczenia, czy uzna się regulację prospołeczną za rodzaj regulacji prokonkurencyjnej⁶⁵⁵, czy też za odrębny jej typ, funkcjonujący obok niej. W świetle zarówno aktów prawnych UE, jak i polskiego prawa gospodarczego publicznego, za głównego beneficjenta działań regulacyjnych uznany został bowiem odbiorca końcowy – konsument⁶⁵⁶. Traktując jednak regulację prospołeczną, jako odrębny od regulacji prokonkurencyjnej typ regulacji, przyjmuje się, iż po pierwsze – różnią się one celami, a więc regulacja prokonkurencyjna nie ma za zadania realizowania celów wykraczających poza cele konkurencyjne i są to cele w pewien sposób rozłączne z celami prospołecznymi⁶⁵⁷. Po drugie, regulacja mająca na celu realizację celów prospołecznych nie spełnia wymogu osiągania celu konkurencyjności określonych sfer aktywności podmiotów, funkcjonujących w danym sektorze infrastrukturalnym⁶⁵⁸. Akceptując taki podział uznaje się ponadto, iż cele regulacji prospołecznej

⁶⁵¹E. Kosiński, *Regulacja prokonkurencyjna...*, op. cit., s. 209.

⁶⁵²J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 78 – 79.

⁶⁵³W doktrynie nie ma jednak zgodności co do przyszłości funkcji regulacyjnej. M. Lodge wskazał na trzy możliwe scenariusze, tj. zniknięcie (*fading away*), trwanie (*plodding along*) lub odrodzenie (*rejuvenation*). Część autorów, skłania się ku teorii o tymczasowości tego zjawiska (M. Szydło) spowodowanej między innymi jej negatywnymi skutkami (B. Fiedor i P. Wilczyński) oraz zastąpieniem regulacji przez nadzór antymonopolowy (M. Będkowski – Kozioł i O. Filipowski). Kolejna grupa zapowiada konieczność ograniczenia jej do minimum i pozostawienie rynku jak najmniej regulowanym (U. Böge i W. Hoff). R. Stankiewicz prognozuje jej stabilne trwanie, a inni wróżą jej umocnienie pozycji i szybki rozwój na przestrzeni najbliższych lat (M. Lodge prognozuje przejście z ery liberalizacji i skupieniu na efektywności, aż do etapu większej elastyczności) lub też zmianę jej typu (A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz mówią o malejącej regulacji wertykalnej państwa i zyskującej na znaczeniu regulacji rynkowej). Zob. O. Filipowski, *Ceny drapieżne...*, op. cit., s. 105; B. Fiedor, P. Wilczyński, *Regulacja ekonomiczna i społeczna w gospodarce Stanów Zjednoczonych. Instrumentarium realizacji i aspekty teoretyczne* [w:] W. Lejman (red.), *Rola państwa kapitalistycznego w sterowaniu procesami gospodarczymi i społecznymi w ujęciu współczesnej ekonomii burżuazyjnej*, Łódź 1987, s. 22; M. Będkowski – Kozioł, *Plan jako instrument regulacji sektorów infrastrukturalnych?* [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 193 – 194; U. Böge, *Nadzór konkurencji...*, op. cit., s. 129; M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 98; A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Konkurencyjny rynek...*, op. cit., s. 10; R. Stankiewicz, *Kilka uwag...*, op. cit., s. 123; W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 81; M. Lodge, *Regulation. The regulatory state and european politics*, West European Politics, Londyn 2008, t. 31, <www.tandfonline.com>, s. 14 i nast.

⁶⁵⁴K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, (red.), *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 320.

⁶⁵⁵Nazywanej także regulacją dla rynku (*regulation for the market*) oraz regulacją na rzecz konkurencji (*regulation for competition*).

⁶⁵⁶Słusznie podnosi jednak E. Kosiński, iż zadaniem regulacji prokonkurencyjnej jest ochrona zarówno konsumentów, jak i określonych przedsiębiorców rynku energetycznego. Ochrona ta winna mieć miejsce z uwzględnieniem rachunku ekonomicznego, tym samym więc nie dąży się, w przeciwieństwie do tradycyjnej regulacji, do zapewnienia dostępności określonych dóbr bez względu na koszty ekonomiczne. Zob. E. Kosiński, *Regulacja prokonkurencyjna...*, op. cit., s. 207.

⁶⁵⁷Odmienne W. Hoff, który wskazuje, iż nawet jeżeli przyjąć odrębność celów społecznych i rynkowych (prokonkurencyjnych) w sektorze, to nie są one od siebie odizolowane. Co skutkuje pokrewieństwem norm kompetencyjnych w sferze regulacji na rzecz konkurencji i regulacji prospołecznej. Zob. W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 120.

⁶⁵⁸R. Stankiewicz, *Kilka uwag...*, op. cit., s. 116 – 117.

są możliwe do zrealizowania nie tylko w momencie powstania w pełni konkurencyjnego rynku w sektorze, ale także poza nim. Dlatego też na potrzeby niniejszej pracy przyjęto w tym w zakresie pogląd, iż regulacja prospołeczna jest typem regulacji prokonkurencyjnej, wyodrębnionym ze względu na podkreślenie wagi jej prospołecznych celów.

Prokonkurencyjna czy prospołeczna?

Część autorów nie dzieli celów regulacji w sektorze, albo dzieli je, przyjmując odmienne kryteria⁶⁵⁹. Nie zmienia to faktu, iż zawsze można je przyporządkować do dychotomicznego podziału regulacji na regulację prokonkurencyjną i prospołeczną. Zaczynając od pierwotnego celu regulacji – celu prokonkurencyjnego *sensu stricto*, większość autorów rozumie go, jako zapewnienie liberalizacji i rozwoju (wywołania i promowania) konkurencji w zmonopolizowanym sektorze⁶⁶⁰. Jest to jednak ujęcie bardzo ogólne, niedające szerszego pojęcia, czym jest konkurencja w sektorze. Patrząc szerzej, w ramach regulacji prokonkurencyjnej znajduje się więc zapewnienie efektywności działania podmiotów gospodarczych sektora na określonym poziomie, poprawa efektywności zużycia energii oraz osiągnięcie wzrostu gospodarczego przy stabilnym zużyciu energii⁶⁶¹, wzrost innowacyjności przedsiębiorstw sektora⁶⁶² i powszechność dostępności usług świadczonych na akceptowalnych warunkach cenowych i jakościowych⁶⁶³. W literaturze przedmiotu podkreśla się także, że chęć stworzenia konkurencji była przyczyną powstania nowej funkcji państwa wobec gospodarki, czyli regulacji. Z wcześniejszych analiz jasno wynika bowiem, iż regulacja nie wykształciła się na gruncie sektorów, gdzie była już obecna efektywna konkurencja. Jak pokazało doświadczenie zarówno innych krajów europejskich, jak i Polski, samo wykreowanie (lub próby wykreowania lub substytuowania) konkurencji w sektorze nie zapewniło odpowiednich korzyści dla konsumentów. Wystąpienie negatywnych zjawisk w sektorze, a co za tym idzie – brak odpowiedniej realizacji aksjologii, stało się więc powodem, dla którego państwo podjęło określone środki zaradcze. Podstawową zasadą przyświecającą prawodawcy jest takie tworzenie prawa, aby założony cel mógł zostać zrealizowany przy pomocy proporcjonalnych środków. Analizując rozwiązania prawne należy więc w pierwszej kolejności zastanowić się, czy w relacji cel – środki zostały one odpowiednio dobrane do celu. Nie inaczej jest w przypadku celów państwa w sektorze energetycznym. Analizując cel i środki konieczne do wyprowadzenia i utrzymania konkurencji w sektorze wyraźnie widać, że ustawodawca wybrał do tego instrumenty przypisywane prawu antymonopolowemu. W tym sensie zostały one dobrane odpowiednio, umożliwiały bowiem jej wprowadzenie. Wiadomo jednak, że konkurencję można traktować w kategoriach celu – środka, lub celu pośredniego prowadzącego do urzeczywistnienia celu większej wagi. Przy czym ten cel część doktryny postrzega jako cel prospołeczny, przejawiający się m.in. zapewnieniem dostępu do usług powszechnych⁶⁶⁴.

Odwołując się jednak do konkurencji i prawa, które ją chroni, należy podkreślić, że ze względów nie tylko aksjologicznych, nie jest możliwe osiągnięcie celów prospołecznych za pomocą tego rodzaju

⁶⁵⁹T. Skoczny dzieli cele regulacji na ekonomiczne, społeczne i prokonkurencyjne. T. Skoczny, *Ochrona konkurencji...*, op. cit., s. 14.

⁶⁶⁰Tak T. Skoczny. Choć niektórzy autorzy ujmują to inaczej wskazując, że głównym zadaniem regulacji i regulatora jest korygowanie błędów (niepowodzeń) rynku oraz zwiększanie powszechnego dobrobytu (*increase aggregate welfare*). Najciekawsze jest jednak ujęcie J. Walulika, który sprowadza cel regulacji do optymalizacji efektywności sektora, którą to efektywność rozumie w sensie nadanym przez V. Pareto (poziom alokacji zasobów, gdy nie można polepszyć sytuacji jednego podmiotu, bez pogarszania sytuacji pozostałych. Zob. T. Skoczny, *Ochrona konkurencji...*, op. cit., s. 294 – 295; J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 70.

⁶⁶¹Mapa drogowa uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym z 2008 r., przygotowana przez URE, Biul. URE 2008, Nr 2, s. 7.

⁶⁶²A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, op. cit., s. 8.

⁶⁶³Zob. C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, op. cit., s. 201.

⁶⁶⁴Zdaniem R. Stasikowskiego celem funkcji regulacyjnej (bez względu na to, czy rozróżniamy cele prospołeczne i prokonkurencyjne) jest realizacja dobra wspólnego. Zob. R. Stasikowski, *Regulacja jako nowe...*, op. cit., s. 268.

norm prawnych. Prawdą jest, że za pomocą mechanizmów konkurencji można zagwarantować, iż dobro, jakim jest energia będzie dostępne dla tych odbiorców, którzy będą gotowi za nie zapłacić. Jednak nie wszyscy konsumenci będą w stanie za nią zapłacić. Rację ma więc M. Szydło, wskazując, iż (...) *sama konkurencja nie jest zdolna poradzić sobie z nierównościami charakteryzującymi sektor oraz przede wszystkim ze słabszą pozycją konsumentów (odbiorców końcowych) względem przedsiębiorstw energetycznych*⁶⁶⁵. Niesprawność rynku należy do cech go charakteryzujących, tak więc nierealizowane zobowiązania publicznoprawne wobec odbiorców zmuszają prawodawcę do podejmowania nowych działań i użycia nowych instrumentów prawnych, korygujących rynkowe nierówności pomiędzy przedsiębiorstwami sektora a konsumentami. W niektórych przypadkach prawo ochrony konkurencji będzie jednak bezsilne, gdyż nie może wyrównać, czy też polepszyć zdolności płacenia konsumentów za określone dobra, w tym szczególne dobro cywilizacyjne, jakim jest energia⁶⁶⁶. W tym ujęciu prawo antymonopolowe nie daje państwu (administracji publicznej) skutecznych narzędzi do przymuszenia przedsiębiorstw sektora do realizowania publicznoprawnych obowiązków państwa związanych z zapewnieniem ciągłości i powszechności usług publicznych w zakresie energii elektrycznej. Dlatego też w sytuacji głębokich zmian w sektorze, generujących ze względów finansowych niebezpieczeństwo braku odpowiedniego dostępu⁶⁶⁷ do energii pojawiła się potrzeba dokonania nowego rodzaju interwencji w sektorze, czyli interwencji zorientowanej na cele prospołeczne.

Próbując odtworzyć genezę regulacji prospołecznej w sektorze energetycznym należałoby ją przedstawić w postaci ciągu przyczynowo – skutkowego:

procesy liberalizacyjne, demonopolizacja i prywatyzacja w sektorze → wprowadzenie konkurencji (regulacja prokonkurencyjna) → brak zapewnienia dostępu do energii dla wszystkich odbiorców (zdolność płacenia za energię) → konieczność zapewnienia tego dostępu przez państwo (publicznoprawne obowiązki) i nowy typ państwa, państwo gwarantujące (podstawa aksjologiczna) → niemożliwość zapewnienia dostępu odbiorcom wrażliwym społecznie do energii za pomocą narzędzi prawa konkurencji → konieczność stworzenia nowych instrumentów zapewniających ten dostęp → regulacja prospołeczna

Regulacja prospołeczna w państwie gwarantującym

Regulacja prospołeczna powstała więc, aby zrealizować te cele państwa, których nie mogło (nie było w stanie) osiągnąć za pomocą regulacji prokonkurencyjnej, a było zobowiązane do ich realizacji, jako państwo gwarantujące⁶⁶⁸. Dodatkowo wymagała tego podstawa aksjologiczna, która jako jeden z celów w sektorze wskazała nie tylko poprawę sytuacji odbiorców w wyniku procesów liberalizacyjnych, ale przede wszystkim dostęp do dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia (usługi powszechne). W ten sposób państwo (...) *uznaje [więc] rozdział pewnych dóbr za istotny do tego*

⁶⁶⁵M. Szydło, *Prawo konkurencji...*, op. cit., s. 20.

⁶⁶⁶Ibidem.

⁶⁶⁷Ibidem, s. 14. Jak wskazuje M. Szydło, chodzi tu o zagwarantowanie dostępu do energii w sensie prawnym i faktycznym, przystępność tychże usług (w sensie cenowym) oraz ich należyta jakość.

⁶⁶⁸Realizacja wybranych celów (celów nie należących do celów *stricte* rynkowych) nie była możliwa nawet w warunkach sprawnie działającego rynku w sektorze. Jak jednak trafnie wskazuje M. Domagała, zarówno cele prokonkurencyjne jak i prospołeczne stanowią układ (macierz) celów, które się uzupełniają i nie powinny być rozpatrywane rozłącznie. Jako przykład autor ten podaje sytuację, iż nie jest możliwe równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców bez rozwoju konkurencji. Nie zmienia to jednak faktu, iż zdefiniowanie celu przewodniego dla wszystkich działań i podmiotów działających w sektorze *de facto* oznacza wybór pomiędzy ochroną odbiorcy a interesami przedsiębiorstwa i jego efektywnością ekonomiczną. Zob. M. Domagała, *Polityka energetyczna* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka Administracyjna. Administrative policy, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Stryków 7 – 9.9.2008 r., Rzeszów 2008, s. 201; D. Koziół, *Pozycja odbiorcy na rynku energii – aspekty lokalne*, Biul. URE 2006, Nr 5, s. 31.

stopnia, że nie pozostawia go poza zakresem swego zainteresowania i oddziaływania⁶⁶⁹. Jednak realizacja tego celu, znajdującego uzasadnienie w podstawie aksjologicznej, wymagała podjęcia ingerencji w procesy liberalizacyjne. Przywołując więc klasyczną zależność cel – środki, intencją państwa było zrealizowanie celów, stanowiących podstawę aksjologiczną (cel), a środkiem stała się ingerencja za pomocą regulacji (regulacji prospołecznej).

W kontekście różnic w stosunku do regulacji prokonkurencyjnej, na ważną cechę regulacji prospołecznej zwrócił uwagę W. Hoff, wskazując, że (...) *cele społeczne i rynkowe nie są od siebie odizolowane* (...) [jednak] *przepisy dotyczące regulacji na rzecz konkurencji akcentują obowiązek przeprowadzenia analizy rynku. Przepisy wprowadzające regulację prospołeczną zastępują analizę rynku analizą potrzeb społecznych. W tym rodzaju regulacji istotne jest to, czy rynek w wystarczającym stopniu zaspokaja potrzeby użytkowników końcowych, w tym konsumentów*⁶⁷⁰. Pamiętając o genezie, jako rodzajowym wyróżniku regulacji, wyodrębnienie celów prospołecznych w obrębie sektora było konsekwencją zmian zachodzących nie tylko na poziomie krajowym, ale również wspólnotowym. Chociaż problematyka ta została już wcześniej poruszona, warto raz jeszcze wskazać na często nieuświadamianą lub marginalizowaną w doktrynie tendencję, związaną ze zmianami zarówno w obrębie podstawy aksjologicznej (traktaty), jak i podstaw w odniesieniu do sektora, (głównie dyrektyw sektorowych)⁶⁷¹. Regulacja prospołeczna ma więc swoje uzasadnienie nie tylko w niemożliwości wypełniania funkcji przez państwo gwarantujące, znajduje także uzasadnienie w prawie pierwotnym i wtórnym UE. Nieuprawnionym jest więc traktowanie prawa energetycznego, jako zamkniętego systemu, którego normy pozostają bez wpływu z innych obszarów prawa⁶⁷². Co więcej, większość rozwiązań prawnych wprowadzonych do prawa energetycznego od czasu jego powstania stanowi implementację rozwiązań wspólnotowych, tak jak m.in. zobowiązanie do ochrony odbiorców wrażliwych⁶⁷³. Analizując więc warstwę celowościową regulacji prospołecznej należy patrzeć szerzej, nie tylko na cele ustawodawcy w odniesieniu do sektora, ale również na traktatowe cele ponadsektorowe (wymiar horyzontalny)⁶⁷⁴. W tym sensie składają się więc na nie nie tylko przepisy *TUE* i *TFUE*, ale przede wszystkim *KPP*⁶⁷⁵. Można tu także przywołać nie tylko art. 2 *TFUE*, mówiący o wartościach wspólnych – w tym przede wszystkim poszanowaniu godności osoby ludzkiej⁶⁷⁶, ale również preambułę oraz art. 1 *KPP*⁶⁷⁷. Uwzględniając więc rangę wspomnianych aktów, prawodawca (zarówno

⁶⁶⁹S. Biernat, *Rozdział dóbr...*, op. cit., s. 15.

⁶⁷⁰W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 120.

⁶⁷¹Brak zainteresowania doktryny procesami związanymi z aksjologią prawa (zarówno europejskiego, jak i polskiego) związany jest z pewnego rodzaju nieświadomością w zakresie przełożenia między zmianami w warstwie aksjologicznej na zmiany w warstwie normatywnej danej regulacji. Łatwiej jest przecież analizować zarówno poszczególne normy prawne, jak i całe prawo w sposób odaksjologizowany. Oczywiście takie podejście skutkuje wybiórczym traktowaniem niektórych rozwiązań prawnych i wyłączeniem ich z szerszego kontekstu zmian zachodzących w tej materii. Stąd konieczne jest rozpatrywanie rozwiązań funkcjonujących w PrEn wpisanych zarówno w szerszą perspektywę prawa europejskiego, jak i prawa gospodarczego publicznego.

⁶⁷²Działają to w dwie strony. Inne gałęzie prawa oddziałują na prawo energetyczne (np. prawo cywilne, ustawy tworzące prawo gospodarcze publiczne), ale też prawo energetyczne wywiera wpływ na podmioty spoza sektora, a co za tym idzie na ich sytuację prawną. Nie zawsze jest to wpływ bezpośredni, ale regulacja sektora wywiera pośredni wpływ także na podmioty z innych sektorów korzystających z dostaw energii elektrycznej, gazu i ciepła.

⁶⁷³Tak P. Bogdanowicz, który trafnie wskazuje, iż realizacja przez państwo tzw. misji regulacyjnej w sektorze energetycznym wyznaczana jest przede wszystkim przez prawo wspólnotowe, a rola regulacji narodowych stale się zmniejsza. Zob. P. Bogdanowicz, *Interes publiczny...*, op. cit., s. 3.

⁶⁷⁴Cele regulacji mają swoją hierarchię, pokrywającą się z hierarchią aktów prawnych, które je zawierają. Dlatego cele wskazane w prawie pierwotnym UE mają tak duże znaczenie dla właściwego zrozumienia intencji prawodawcy. W. Hoff, *Uznanie regulacyjne*, Problemy Zarządzania 2008, Nr 1, s. 83.

⁶⁷⁵W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 104.

⁶⁷⁶Art. 2 *TUE*, zgodnie z którym UE opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, a wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

⁶⁷⁷Art. 1 *KPP* mówi o tym, że godność człowieka jest nienaruszalna oraz musi być szanowana i chroniona. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, OJ C 326, 26.10.2012, s. 391 – 407; M. Kordela, *Zasady prawa...*, op. cit., s. 274.

wspólnotowy jak i krajowy), ma obowiązek uwzględniać ochronę godności osoby ludzkiej w każdym akcie prawnym, w tym również w prawie energetycznym. Jednak ochrona godności ludzkiej nie jest jedynym celem ponadsektorowym, który należy uwzględniać. Konieczne jest więc odwoływanie się także do koncepcji usług powszechnych (usług użyteczności publicznej, usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym)⁶⁷⁸. Aksjologiczna geneza regulacji prospołecznej jest więc nie tylko konsekwencją procesów zachodzących w gospodarce europejskiej i przekształceń funkcji państwa, ale znajduje również oparcie w celach ponadsektorowych i wspólnych wartościach UE.

Od czasu rozpoczęcia procesów liberalizacyjnych w sektorze energetycznym, jako główny cel wskazywano wprowadzenie konkurencji, a więc zmianę sytuacji wszystkich podmiotów sektora, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorstw energetycznych. Przy czym ostatecznymi beneficjentami tych zmian miał być odbiorca energii, bez wskazania czy ma to być konsument (odbiorca w gospodarstwie domowym), mały i średni przedsiębiorca czy też każdy odbiorca ostateczny. Jednak praktyka życia gospodarczego dość szybko wskazała prawdziwych beneficjentów procesów liberalizacyjnych, którymi nie byli wcale najślabi uczestnicy gry rynkowej w sektorze – czyli odbiorcy w gospodarstwach domowych (konsumenci). Dlatego też, decydując się na ingerencję w sektor (ingerencję w wolność gospodarczą), ze względu na prospołeczne cele, prawodawca zmienił rozłożenie akcentów w zakresie ostatecznych beneficjentów procesów demonopolizacyjnych i prywatyzacyjnych, wyraźnie wskazując na konsumenta⁶⁷⁹. Obecnie mamy więc do czynienia z modelem rynku określonym jako *customer – centric model*, który to model w sposób jednoznaczny rozstrzygnął kwestię kierunku ingerencji podejmowanej przez państwo w sektorze.

Szczególne instrumentarium?

Konsekwencją prowadzonych tu rozważań jest też pytanie o to, jakie konkretne działania mieszczą się w pojęciu wyodrębnionej regulacji prospołecznej? Większość autorów wskazuje, że jest to m.in. zapewnienie świadczenia usług powszechnych⁶⁸⁰, promocja energooszczędności, zagwarantowanie akceptowalnej jakości usług⁶⁸¹, zapewnienie świadczenia usług przez sprzedawcę z urzędu oraz sprzedawcę awaryjnego, ochrona odbiorców przed nieuczciwymi praktykami przedsiębiorców sektora (ochrona przed nadużywaniem przez przedsiębiorstwa pozycji monopolistycznej)⁶⁸², ochrona odbiorców wrażliwych społecznie oraz nakładanie na przedsiębiorstwa sektora obowiązków publicznych⁶⁸³. Niekiedy do regulacji prospołecznej zaliczane są także programy socjalne⁶⁸⁴, jednak na potrzeby prowadzonych tu analiz są one traktowane jako narzędzie polityki

⁶⁷⁸Klasyfikacja zagwarantowania dostępu do usług powszechnych jako wartości/celu ponadsektorowego wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, wskazuje na to umiejscowienie tego celu w prawie pierwotnym, a regulacji sektorowych w prawie wtórnym (dyrektyw sektorowe). Choć oczywiście regulacje mówiące o dostępie do usług powszechnych znajdują się również w prawie wtórnym. Po drugie, choć dostęp do usług powszechnych dotyczy w głównej mierze sektorów infrastrukturalnych, to ustawodawca wspólnotowy zdecydował się na umieszczenie go pośród wspólnych wartości – na co wskazuje m.in. art. 14 TFUE (dawny art. 16 TWE).

⁶⁷⁹Analizując warstwę celowościową PrEn jako główny cel jawi się równoważenie stosunków pomiędzy przedsiębiorcami mającymi status monopolistów naturalnych a innymi przedsiębiorstwami sektora oraz konsumentami. Dopiero drugim jest natomiast ochrona konsumenta (tak wskazuje np. W. Hoff). Patrząc głębiej, pierwszy ze wskazanych celów ma również za zadanie ochronę słabszej strony nierównej relacji między przedsiębiorcą a konsumentem, co należy traktować jako ochronę słabszej strony. Zob. Mapa drogowa uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym z 2008 r., przygotowana przez URE, Biul. URE 2008, Nr 2, s. 2 i nast.; Dokument rządowy – program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego, przyjęty przez Radę Ministrów 28.1.2003 r. [online]. Dostępny: <www.bip.msp.gov.pl> (dostęp: 4.6.2013), s. 18; W. Hoff, *Recepcja pojęcia...*, op. cit., s. 17.

⁶⁸⁰T. Skoczny, *Ochrona konkurencji...*, op. cit., s. 14.

⁶⁸¹M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 88.

⁶⁸²A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, op. cit., s. 8.

⁶⁸³W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 50.

⁶⁸⁴Mapa drogowa uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym z 2008 r., przygotowana przez URE, Biul. URE 2008, Nr 2, s. 8.

społecznej państwa. Z tego względu nie stanowią więc one elementu regulacji prospołecznej, choć mogą oczywiście wpływać na poprawę sytuacji odbiorców energii. Od ustawodawcy oczekuje się jednak nie tylko kreowania celów w obszarze sektora energetycznego, ale również odpowiedniego doboru instrumentów umożliwiających ich realizację oraz – w przypadku ich niezrealizowania – podjęcia interwencji⁶⁸⁵.

Wyodrębnienie omawianej funkcji regulacji zostało przeprowadzone jednak nie z uwagi na szczególną metodę regulacji lub jej specyficzne formy działania⁶⁸⁶, lecz szczególne cele. Tak więc pomimo tego, iż metoda i narzędzia nie implikują odrębności zjawiska regulacji, znajomość tych rozwiązań jest konieczna do prześledzenia podstawowej zależności cel – środki. Nie tworząc więc narzędzi oraz wykorzystując dotychczasowe (np. koncesje i decyzje administracyjne) państwo, regulując procesy zachodzące w sektorze, używa narzędzi i stosuje metody w sposób wyjątkowy, charakterystyczny dla funkcji regulacji. Brak nowych środków ingerencji w ramach funkcji regulacji nie przesądza więc o braku czynników ją wyróżniających.

Zaczynając więc od metody⁶⁸⁷, w literaturze wskazuje się, iż nie jest ona jednolita (cywilnoprawna lub administracyjnoprawna). Przy czym doktryna prawa gospodarczego publicznego wyraźnie wskazuje na metodę administracyjnoprawną, jako metodę główną, choć z elementami cywilnoprawnymi⁶⁸⁸. Z punktu widzenia prawodawcy wybór wydaje się wszakże oczywisty. Ze względu na cele oraz konieczność ingerencji w wolność gospodarczą przedsiębiorstw energetycznych bardziej odpowiednie jest nierówne (nierównorzędne) ukształtowanie relacji między podmiotami. Tylko przy takim ukształtowaniu stosunków (m.in. w zakresie koncesji, taryf oraz decyzji administracyjnych regulatora), istnieje możliwość narzucenia drugiej stronie obowiązków określanych, jako obowiązki publiczne (usługi powszechne)⁶⁸⁹. Stosując natomiast w obrębie sektora normy cywilnoprawne, państwo szanuje niezależność podmiotów znajdujących się po drugiej stronie relacji. Można więc odnieść wrażenie, iż ingerując przy użyciu norm administracyjnoprawnych państwo *de facto* steruje niektórymi aspektami gospodarowania w sektorze⁶⁹⁰. W tym kontekście zwraca się również uwagę na instrumentalny charakter rozwiązań administracyjnoprawnych, dzięki czemu są one

⁶⁸⁵Między instrumentami ingerencji a jej celami konieczne jest jeszcze właściwe wyważenie (proporcjonalność) tych pierwszych w stosunku do wagi celów. Zob. K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji...*, op. cit., s. 39.

⁶⁸⁶Nie ma takich prawnych form działania, które dadzą się przypisać wyłącznie regulacji, choć oczywiście mogą być z nią kojarzone ze względu na częstotliwość wykorzystania. Zob. W. Hoff, *Recepcja pojęcia...*, op. cit., s. 50; A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, op. cit., s. 7.

⁶⁸⁷Należy wskazać na znaczne różnice w pojęciu metod i instrumentów na gruncie całego prawa administracyjnego. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez W. Ciszewskiego pod pojęciem *metod działania administracji należy uważać abstrakcyjnie ujęty, powtarzalny i względnie określony sposób zachowania (zespół zachowań konwencjonalnych lub faktycznych) obserwowany, wyobrażalny lub też pożądaný (tj. oczekiwany, polecany, albo ustanawiany jako obowiązujący) i obliczony na realizację zadania publicznego*. Możliwe jest jednak szersze spojrzenie na to zagadnienie, kiedy traktuje się metodę działania jako działania podejmowane przez administrację, wynikające nie tylko z przepisów prawa (choć na jego podstawie), ale także w pewnym stopniu jako efekt praktyki działania administracji. Cechy charakteryzujące metodę działania podaje również R. Stankiewicz zwracając w szczególności uwagę na celowe powiązanie ze sobą czynności prawnych i faktycznych ukierunkowane na realizację celu (relacja cel – środki). Natomiast pojęcie instrumentów na gruncie prawa administracyjnego dotyczy przede wszystkim sfery prawa i wyboru narzędzi w obrębie wybranej metody. W energetyce metodą jest regulacja administracyjnoprawna, w obrębie której dla realizacji celów jakie stawia państwo przed sektorem administracja działa ono za pomocą zarówno instrumentów o charakterze władczym jak i niewładczym. Zob. W. Ciszewski, *Procedura tworzenia polskiej polityki energetycznej* [w:] *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś i jutro. Biblioteka Regulatora*, Warszawa 2010, s. 26; K. Janiszewska, *Po co i komu...*, op. cit., s. 27.

⁶⁸⁸Odmienne M. Czarniecka i T. Ogłódek, którzy stawiają tezę, iż to właśnie normy prawa cywilnego tworzą ducha i charakter PrEn. Relacje między przedsiębiorstwem a odbiorcą końcowym, uregulowane metodami cywilnoprawnymi są – zdaniem tych autorów – najważniejszym elementem ustawy. Zob. M. Czarniecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 5 – 6.

⁶⁸⁹Można tu wskazać na pewną prawidłowość w odniesieniu do sposobów ingerencji i rodzaju norm do tego stosowanych. Oddziaływanie pośrednie na gospodarkę (sektor) odbywa się za pomocą norm cywilnoprawnych, natomiast chcąc ingerować bezpośrednio państwo wybiera normy administracyjnoprawne. Niektórzy autorzy wiążą tę sytuację z przekonaniem, iż *w obszarze regulacji cywilnoprawnej obowiązuje ogólne domniemanie przemawiające na rzecz wolności (swobody) działania poszczególnych jednostek, podczas gdy w obszarze regulacji administracyjnoprawnej obowiązuje jakoby reguła przeciwna: tutaj każde zachowanie musi mieć swoją wyraźną podstawę w konkretnej normie prawnej*. Zob. M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 42.

⁶⁹⁰*Ibidem*, s. 29.

skutecznym środkiem (narzędziem) do osiągnięcia celów, w tym w szczególności celów regulacji sektorowej⁶⁹¹. R. Stankiewicz trafnie więc podkreśla, iż ingerencja o charakterze administracyjnoprawnym umożliwia całościowe (...) *objęcie kierownictwem państwowym w szerokim zakresie wielu dziedzin życia społecznego, co w wielu sytuacjach może być z przyczyn społecznych czy gospodarczych celowe, a nawet konieczne*⁶⁹². Ze względów aksjologicznych wybór metody administracyjnoprawnej wydaje się więc w pełni uzasadnioną decyzją.

Jednak gdyby ustawodawca zastosował metodę cywilnoprawną to państwo (regulator) oraz przedsiębiorstwa energetyczne byłyby równorzędnymi partnerami. Ze względu na ich równorzędność nie byłoby natomiast możliwości nałożenia obowiązków przez jedną ze stron na drugą. W relacji konsument – przedsiębiorstwo energetyczne dominują jednak normy cywilnoprawne. Analiza regulacji wyraźnie wskazuje jednak, że to właśnie normy administracyjnoprawne tworzą ramy instytucjonalne dla regulacji w sektorze oraz umożliwiają realizację celów wskazanych przez prawodawcę. Posługując się normami administracyjnoprawnymi, ustawodawca dokonał wszakże modyfikacji w ich konstrukcji, gdyż na gruncie norm regulacyjnych preferuje on ogólnie sformułowane normy celowościowe. Dzięki temu wykładnia treści norm w dużej mierze zależy od zmiennych czynników, wpływających na sytuację w sektorze energetycznym (analiza rynku) oraz od ogólnych celów, którymi kieruje się ustawodawca (zarówno europejski, jak i krajowy)⁶⁹³. Tak sformułowane normy służą więc realizacji podstawy aksjologicznej, stanowiącej wyraz najistotniejszych dla ustawodawcy wartości⁶⁹⁴.

Niejednomyślna ze swej natury doktryna jest zgodna, że w przypadku regulacji brak jest szczególnej, wyróżniającej ją metody lub narzędzi⁶⁹⁵. Część doktryny nie jest w tym zakresie konsekwentna, podkreślając, iż cechą wyróżniając regulację sektorową na tle innych funkcji (szczególnie w porównaniu do metod stosowanych w prawie antymonopolowym) jest konkretyzacja przepisów prawa regulacji sektorowej w sposób *ex ante*⁶⁹⁶. Można odnieść wrażenie, że takie podejście motywowane jest chęcią większego wyróżnienia regulacji sektorowej na tle innych działań państwa, podejmowanych w sektorze. Takie podejście budzi jednak uzasadnione wątpliwości. Po pierwsze (jak wskazuje O. Filipowski) nieupoważnionym uproszczeniem jest przyjmowanie, iż prawo antymonopolowe posługuje się metodą *ex post* a regulacja sektorowa konkretyzacją *ex ante*, gdyż obie posługują się zarówno jedną, jak i drugą metodą⁶⁹⁷. Ponadto przyjęcie, iż konkretyzacja *ex ante* jest podstawową i charakterystyczną metodą regulacji sektorowej spłyca i wypacza złożony obszar regulacji, jakim jest jej celowościowe (teleologiczne) zorientowanie. Do osiągnięcia założonych celów w sektorze, za pomocą funkcji regulacji nie wystarczy bowiem konkretyzacja *ex ante*, czyli zorientowane w przyszłość wyznaczanie podmiotom określonych wzorców zachowań (ingerencja ciągła). Konieczna jest także ich bieżąca kontrola (nadzór weryfikacyjny, ingerencja *ad hoc*), nie tylko pod

⁶⁹¹Decydując się na użycie norm administracyjnoprawnych ustawodawca może w sposób szczegółowy kształtować zachowanie innych podmiotów. Odmienne od norm cywilistycznych, normy administracyjnoprawne nie pozostawiają adresatom miejsca na swobodę wyboru.

⁶⁹²R. Stankiewicz, *Kilka uwag...*, op. cit., s. 107.

⁶⁹³W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 102 – 103.

⁶⁹⁴M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 44.

⁶⁹⁵Większość doktryny akceptuje ten pogląd, choć można również znaleźć odmienne głosy, W. Hoff analizując regulację w sektorze wskazuje na odmienność modelu podstawy prawnej decyzji regulacyjnych na tle innych rodzajów decyzji podejmowanych przez administrację publiczną, z czym związana jest instytucja uznania administracyjnego. Ten sam autor poszukując cech wyróżniających regulację spośród innych prawnych form działania państwa wskazuje na prawne gwarancje niezależności organu regulacyjnego od podmiotów regulowanych oraz innych podmiotów uprawnionych do zarządzania gospodarką. Zob. W. Hoff, *Recepcja pojęcia...*, op. cit., s. 42; W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 23.

⁶⁹⁶Część autorów stosuje dychotomiczny podział na konkretyzację *ex post* i *ex ante*. Jednak pojawiają się też inne klasyfikacje. M. Szydło wskazuje na istnienie w prawie konkurencji oraz regulacji sektorowej trzech modeli konkretyzowania norm prawnych – *ex post*, *ex ante* oraz konkretyzacja hybrydowa. Zob. W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 48; M. Szydło, *Prawo konkurencji...*, op. cit., s. 23.

⁶⁹⁷O. Filipowski, *Ceny drapieżne...*, op. cit., s. 101; J. Walulik, *Reforma regulacyjna...*, op. cit., s. 132.

kątem ich zgodności ze wskazanymi celami, ale także z uwzględnieniem ich niesprzeczności z obowiązującym prawem⁶⁹⁸. W tym też zakresie konkretyzacja *ex post* jest warunkiem koniecznym zrealizowania celów państwa w sektorze i stanowi wstęp do konkretyzacji *ex ante*⁶⁹⁹.

Rola ustawodawcy nie może więc ograniczać się li tylko do wskazania celów, musi także określić sposób ich realizacji⁷⁰⁰. Dlatego trzecią cechą definiującą regulację są jej narzędzia (instrumenty), jakimi posługuje się ustawodawca (administracja publiczna/gospodarcza) w celu osiągnięcia zamierzonych celów (prokonkurencyjnych i prospołecznych) w sektorze⁷⁰¹. W świetle wcześniejszych uwag, znaczenie tego elementu regulacji jest o tyle istotne, że aspekt teleologiczny ingerencji państwa w sektor (ureczywistnianie celów społeczno – gospodarczych) niejako z natury wchodzi w kolizję z wolnorynkowym wymiarem działalności prowadzonej w sektorze. Stąd tak ważny jest odpowiedni dobór instrumentów, stanowiących kompromis pomiędzy wymogami rynkowymi i wolnością gospodarczą oraz społecznymi zobowiązaniami, związanymi z zapewnieniem realizacji usług powszechnych. Istnieje więc korelacja, pomiędzy doбором środków (i ich siłą – władcze i niewładcze), a stopniem ingerencji w sektor, zmierzającym do ureczywistnienia określonych celów⁷⁰². Można zatem przyjąć, że ustawodawca w zależności od wagi celu (jego miejsca w podstawie aksjologicznej), będzie stopniował zakres ingerencji, a więc także jej instrumenty. Przy wyborze instrumentów (narzędzi), wykorzystywanych przez administrację publiczną w sektorze, kluczem do osiągnięcia zamierzonych celów jest więc zarówno dostosowanie działań podejmowanych przez państwo do sposobu i zakresu ingerencji w procesy gospodarcze, jak również ich dopasowanie do natury procesów oraz wymogów efektywności funkcjonowania rynku. Co istotne, ingerencja w te procesy odbywa się na kilku poziomach i polega przede wszystkim na podejmowaniu wielu, powiązanych ze sobą działań za pomocą zróżnicowanych narzędzi, aniżeli na jednorodzajowym i jednorazowym działaniu. Cechą charakterystyczną jest więc kompleksowość rozwiązań i ich permanentności, przynajmniej do czasu osiągnięcia celów regulacji. Realizując ogólnie zdefiniowane cele sektorowe, państwo ogranicza więc wolność gospodarczą przedsiębiorstw energetycznych zarówno w zakresie dostępu do rynku, jak i podejmowania przez te przedsiębiorstwa decyzji gospodarczych (np. cen produktów, ich fluktuacji, wielkości produkcji, jakości towarów i usług, rodzaju inwestycji itp.)⁷⁰³.

Na tym etapie analizy regulacja zyskała już pewne elementy wyróżniające ją spośród innych funkcji. Ostatnim elementem jest więc poznanie legalnej definicji regulacji, przy czym polski prawodawca definiując regulację zrobił to poprzez wskazanie na stosowanie określonych ustawą narzędzi, podkreślając tym samym ich wagę w procesie regulacji i osiągania jej celów⁷⁰⁴. Ze względu

⁶⁹⁸M. Szydło, *Prawo konkurencji...*, op. cit., s. 46.

⁶⁹⁹Bieżąca ocena zachowań podmiotów działających w sektorze umożliwia wyeliminowanie niepożądanych skutków poprzez wprowadzenie w tym zakresie rozwiązań metodą *ex ante*.

⁷⁰⁰M. Domagała, *Polityka...*, op. cit., s. 201.

⁷⁰¹Kategoria narzędzi, instrumentów i środków jest bardzo szeroka i zróżnicowana. Część autorów traktuje te pojęcia w sposób restrykcyjny, dążąc do ich rozłącznego stosowania. W niniejszej pracy zdecydowano się jednak na ich zamienne stosowanie do opisu środków jakimi posługuje się państwo (administracja publiczna, regulator rynku) w celu ingerencji w procesy zachodzące w sektorze. W tym szerokim ujęciu ingerencją będzie więc zarówno subwencjonowanie bezpośrednie, kontrola wejścia na rynek, polityka komplementarności dóbr i kontrola cen, jak również koncesjonowanie i taryfowanie.

⁷⁰²Nie wyodrębniając regulacji prospołecznej i prokonkurencyjnej w sektorze, dobór narzędzi (władcze, niewładcze) zależy od założonego stopnia ingerencji w wolność gospodarowania w sektorze. Jednak dokonując takiego podziału (na co zwraca uwagę R. Stankiewicz) w zakresie regulacji prokonkurencyjnej (rozumianej wąsko) instrumenty wykazują różnorodny charakter. Natomiast analizując regulację prospołeczną i ingerencję z tym związaną można wskazać na dominację instrumentów o charakterze władczym, polegających przede wszystkim na operowaniu sankcjami. Zob. R. Stankiewicz, *Kilka uwag...*, op. cit., s. 122.

⁷⁰³T. Skoczny, *Ochrona konkurencji...*, op. cit., s. 14; I. Kawka, *Rola administracji...*, op. cit., s. 109; R. Nagaj, *Regulacja a konkurencja...*, op. cit., s. 264.

⁷⁰⁴Art. 3 pkt 15 PrEn, który mówi o tym, że regulacja to stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców.

na zastosowanie ogólnych pojęć w odniesieniu do środków prawnych oraz wyeksponowania koncesji, takie ukształtowanie definicji jest jednak w doktrynie szeroko krytykowane⁷⁰⁵. Tak więc środki prawne (narzędzia) wspomniane w definicji, mogą być interpretowane szeroko, jako wszelkie działania podejmowane przez różne podmioty (zarówno Prezesa URE, jak i w wybranym zakresie ministra właściwego do spraw energii)⁷⁰⁶ wywierające wpływ na funkcjonowanie sektora energetycznego. Rozumiane wąsko, to natomiast stosowanie środków prawnych wskazanych w *PrEn* (na jego podstawie i w jego granicach), wydawane w formie indywidualnego aktu administracyjnego (przykładowo nakładanie kar i wydawanie koncesji)⁷⁰⁷. Większość doktryny jest jednak zgodna co do tego, iż bardziej uprawnione jest stosowanie drugiego, węższego ujęcia narzędzi (środków prawnych). Przyjmując to ujęcie, środkami prawnymi (narzędziami regulacji) będą więc instrumenty, za pomocą których działa niezależny regulator rynku, tj. Prezes URE. Przy czym nieuprawnione jest traktowanie wszystkich działań podejmowanych przez organ regulacyjny, jako regulacji⁷⁰⁸. Decydującym czynnikiem, przyporządkowującym dane działanie (instrument), jako element regulacji, jest jego celowościowe ukierunkowanie na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochronę interesów odbiorców (art. 3 pkt 15 *PrEn*).

Pierwszy ze wspomnianych wcześniej celów został zdefiniowany przez ustawodawcę w art. 3 ust. 16 *PrEn*⁷⁰⁹, drugi (jak wskazuje M. Swora), jest pojęciem zbiorczym i na tyle pojemnym, że może pomieścić zarówno ochronę konsumenta, jak i względy ochrony środowiska⁷¹⁰. Ze względu na temat pracy najważniejszy jest jednak trzeci cel i przewidziane dla jego realizacji instrumenty. Większość doktryny wskazuje jednak, że nie ma takich instrumentów czy form działania, które będą charakterystyczne wyłącznie dla funkcji regulacyjnej⁷¹¹. Do innych władczych środków należą także taryfowanie (zatwierdzanie i kontrola stosowania taryf przez przedsiębiorców), rozstrzyganie sporów oraz nakładanie kar. Regulator na kształt sektora wpływa także poprzez m.in. kontrolę kwalifikacji zawodowych osób zajmujących się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji, kontrolę jakości energii oraz obsługi odbiorców, uzgadnianie planów rozwoju przedsiębiorstw w sektorze, współpracę z innymi podmiotami, w zakresie przeciwdziałania praktykom antykonkurencyjnym, wydawanie nakazu prowadzenia działalności po wygaśnięciu koncesji, wyznaczanie sprzedawcy z urzędu, TPA, egzekwowanie obowiązków wskazanych w art. 4 ust. 1 *PrEn* oraz zwalnianie przedsiębiorstwa energetycznego od obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia w przypadku, gdy działa ono na rynku konkurencyjnym⁷¹². Różni autorzy podejmują próby klasyfikowania wspomnianych

⁷⁰⁵M. Swora, *Komentarz do art. 3 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 230; W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 41.

⁷⁰⁶Należy jednak wskazać, iż zarówno organ regulacyjny, jak i minister właściwy do spraw energii działają poprzez właściwe im instrumenty prawne, czyli rozporządzenia lub decyzje administracyjne.

⁷⁰⁷J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 41 – 42; M. Swora, *Komentarz do art. 3 PrEn...*, op. cit., s. 229.

⁷⁰⁸Choć W. Hoff wskazuje na dobre strony takiego podejścia, podkreślając, iż (...) *tak zakreślony obszar analizy pełniej odpowiada potrzebom praktyki, bardziej zainteresowanej problemami specyficznymi dla każdego sektora z osobna niż całościowym teoretycznym obrazem regulacji*. Przy czym nie można uznać za przejaw (instrumenty, narzędzia) regulacji np. przygotowywanie i określanie założeń prawa energetycznego oraz przetwarzanie i publikowanie przez Prezesa URE pozyskanych od podmiotów gospodarujących w sektorze informacji. Zob. A. Walaszek – Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 23; W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 241.

⁷⁰⁹Art. 3 pkt 16 *PrEn*, który definiuje bezpieczeństwo energetyczne jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska.

⁷¹⁰M. Swora, *Komentarz do art. 3 PrEn...*, op. cit., s. 229.

⁷¹¹Choć niektóre z form działania administracji, ze względu na ich częstotliwość można uznać za charakterystyczne dla sektora energetycznego. Pierwszym narzędziem ingerencji w sektor jest koncesjonowanie, które z bliżej nieznanых przyczyn zostało przez ustawodawcę wyeksponowane w definicji regulacji. W. Hoff, *Recepcja pojęcia...*, op. cit., s. 41 – 50.

⁷¹²Wymienionymi instrumentami posługuje się Prezes URE, szczegółowe kompetencje znajdują się natomiast w art. 23 *PrEn*. Opis bieżącego wykonania tych obowiązków znajduje się za to w corocznym sprawozdaniu z działalności, dostępnym na stronie regulatora www.ure.gov.pl

środków⁷¹³ czy też instrumentów ingerencji. Zdają się oni jednak tracić z oczu ich najważniejszą cechę, jaką jest ich uniwersalność w odniesieniu do możliwości realizacji różnorodnych celów. Większość z powyższych instrumentów ingerencji może bowiem służyć zarówno realizacji celów prokonkurencyjnych, jak i prospołecznych. Natomiast odrębnym zagadnieniem jest ich skuteczność w tym zakresie. Będzie to jednak przedmiotem dalszych rozważań.

⁷¹³W celu ich usystematyzowania niektórzy autorzy grupują je ze względu na rodzaj. Przykładowo J. Baehr, J. Antczak i E. Stawicki wskazują na uprawnienia (narzędzia) o charakterze władczym, perswazyjnym, informacyjne oraz edukacyjne. Zob. J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 30.

2. Ewolucja podejścia do prospołecznej ingerencji na przykładzie systemu wsparcia odbiorców wrażliwych

Prospołeczna ingerencja nierozzerwalnie wiąże się z zapewnieniem przez państwo odpowiedniego poziomu realizacji publicznoprawnych zobowiązań wobec odbiorców w sektorze energetycznym. Na gruncie tej pracy prezentowany jest pogląd o zależności pomiędzy ingerencją a aksjologią (ingerencja jako funkcja aksjologii). Aksjologia ma więc zawsze charakter korygujący w stosunku do prawa.

Podjęcie do prospołecznej ingerencji w sektorze podlegało na przestrzeni ostatnich lat dość znaczącym zmianom, co wiąże się także ze zmianami w identyfikowaniu społecznego wymiaru sektora, będącego konsekwencją realizacji przez państwo redefiniowanego interesu publicznego. Mówiąc natomiast o ewolucji podejścia warto dodać, że wiąże się ono także ze specyfiką prawa gospodarczego publicznego, które ze swej istoty (*differentiae specifica*) dotyczy ingerencji w sferę wolności gospodarczej dla realizacji określonych celów, w tym także celów społecznych. Zmiana celów (w tym zmiana rozumienia interesu publicznego) w sektorze energetycznym musiała więc istotnie wpłynąć na zakres ingerencji. Relacje między państwem a sektorem energetycznym są bowiem w dużej mierze definiowane przez wartości podlegające ochronie, korelatem których po stronie państwa są określone obowiązki. Prawo spełnia więc rolę aktywnego instrumentu realizacji celów społecznych

Ewolucja prawa przebiega zawsze w określonym kierunku, a legislacja umożliwia prześledzenie jej kolejnych etapów. Ocena prospołecznej ingerencji w sektor energetyczny wymaga więc zbadania pod kątem zależności, między stopniem ingerencji a jej aksjologicznym uzasadnieniem, w kontekście uniwersalizacji usług powszechnych energii elektrycznej i wyodrębnionej na tym tle problematyki odbiorców wrażliwych energii elektrycznej.

2.1. Projekty zmian w zakresie pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie

System pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie powstał dzięki nowelizacji *PrEn* z 11.9.2013 r. Do tego czasu ochrona tej szczególnej grupy odbiorców była przedmiotem szeregu projektów, których początek datuje się na 2008 r. Na przestrzeni tych 7 lat koncepcja podejścia do prospołecznej ingerencji w sektor zmieniała się kilkakrotnie, przyjmując zarówno skrajną postać głębokiej ingerencji w wolność gospodarczą podmiotów gospodarczych (oparcie systemu wsparcia na podmiotach prywatnych), jak i wyrzucenia systemu wsparcia poza nawias regulacji sektorowej i prawa gospodarczego publicznego. Pomimo różnic, każdy z tych dokumentów miał pewien określony cel ucieleśniony za pomocą konkretnych rozwiązań prawnych. Analiza ewolucji tych rozwiązań umożliwia więc identyfikację, zarówno celów, jak i planowanych środków. Co umożliwia udzielenie odpowiedzi na pytanie o granice ingerencji w sektor, w związku z koniecznością realizacji celów społecznych. W tym znaczeniu kształt systemu wsparcia jest więc odbiciem zidentyfikowanego w danym układzie społeczno – gospodarczym interesu publicznego.

2.1.1. Raport Końcowy z prac Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie pt. Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych, niezbędnych do wdrożenia programu

Raport Końcowy z prac Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie pt. *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych, niezbędnych do wdrożenia programu*

(dalej: *Raport URE*) część zaproponowanych rozwiązań zaczerpnął z systemów wypracowanych na gruncie innych państw UE (szczególnie Wielkiej Brytanii). Jednak jego autorzy (ze względów głównie ekonomicznych), nie zdecydowali się na przeniesienie sprawdzających się tam rozwiązań wprost na grunt Polski⁷¹⁴. Doświadczenia innych krajów były więc dla autorów raczej inspiracją, aniżeli sprawdzonym wzorem i uniwersalnym sposobem rozwiązywania problemów. Takie podejście znajduje swoje uzasadnienie w odmienności sytuacji w sektorze, wynikającej z zapóźnień techniczno – ekonomicznych, uwarunkowanych sytuacją polityczną i społeczną polskiego sektora. *Raport URE*, stał się więc pierwszym dokumentem, podejmującym w sposób systemowy problem najbiedniejszych odbiorców i niezagwarantowania im dostępu do dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia (brak systemowych usług powszechnych).

Jako pierwszy z dokumentów w tym obszarze, *Raport URE* nie miał wiążące mocy prawnej⁷¹⁵, bo chociaż był w dużej mierze oparty na dorobku *Dyrektywy 2003/54/WE* oraz *Dyrektywy 2003/55/WE*, to traktowano go raczej w kategorii przyczynku do dalszej dyskusji nad tym problemem⁷¹⁶, aniżeli propozycję konkretnych rozwiązań legislacyjnych dla polskiego sektora.

Ochrona post factum?

Przechodząc do rozwiązań szczegółowych na temat modelu zaproponowanego w *Raporcie URE*, propozycje w nim przedstawione skupiają się na pomocy poprzez aktywne działania *ex ante*, a nie *ex post*, kiedy już dojdzie do odłączenia (wstrzymania dostaw) odbiorcy wrażliwego. Ze względu na charakter rekomendacji, opierały się one na już istniejących w tamtym okresie rozwiązaniach funkcjonujących w ramach pomocy społecznej (kryterium przyznawania pomocy – art. 7 i 8 *UOPS* oraz art. 3 *UODM*), regulacjach prawa podatkowego oraz *PrEn*. Uwzględniając więc kryteria ze wspomnianych aktów prawnych (kryteria społeczne, przy jednoczesnym zastosowaniu kryterium dochodowego), odbiorcą wrażliwym byłaby osoba fizyczna, nieprowadząca działalności gospodarczej, zameldowana w lokalu, będąca odbiorcą paliw gazowych i energii elektrycznej w gospodarstwie domowym (tzw. odbiorca komunalno – bytowy)⁷¹⁷. Przy czym ochrona obejmowałaby także inne osoby zameldowane w lokalu, które to osoby nie posiadają statusu odbiorcy. Odbiorcami wrażliwymi byłiby więc emeryci i renciści, osoby niepełnosprawne, rodziny wielodzietne, osoby, które dotknęło ubóstwo i wykluczenie społeczne, odbiorcy odłączeni od sieci, osoby z obszarów wiejskich, przewlekle chorzy oraz osoby bezrobotne.

⁷¹⁴W Raporcie URE odrzucono m.in. funkcjonujące w niektórych państwach członkowskich taryfy socjalne, traktując je jako odstępstwo od fundamentalnej zasady taryfowania, czyli całkowitego pokrycia kosztów uzasadnionych, przy jednoczesnym zaburzeniu transparentności cen. Taka konstrukcja systemu pomocy obciążałaby innych odbiorców, którzy byłiby zmuszeni do pokrycia kosztów funkcjonowania taryfy socjalnej.

⁷¹⁵Sam Prezes URE zwrócił na to uwagę. Do zakresu jego kompetencji, jako organu administracji publicznej nie należą bowiem sprawy związane z pomocą odbiorcom wrażliwym i tworzeniem systemów wsparcia. Na tym etapie nie posiadał on także odpowiednich narzędzi do ich wykonywania i wdrażania. Jego zdaniem, regulator nie może w tym przypadku zastąpić pomocy społecznej w ich zadaniach na rzecz odbiorcy wrażliwego społecznie. Dlatego też aktywność w tym zakresie wpisywałaby się raczej w dobrą praktykę organów regulacyjnych. Zob. Raport końcowy Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu* z 31.3.2008 r. przygotowany przez I. Figaszewską i innych [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 5.7.2014), s. 44.

⁷¹⁶Celem Raportu URE było zaktywizowanie innych organów administracji i służb, a także organizacji pozarządowych do włączenia się w prace związane z koniecznością minimalizowania negatywnych skutków rosnących cen energii.

⁷¹⁷Raport URE zakładał, iż odbiorcą wrażliwym byłaby osoba fizyczna uprawniona do otrzymywania pomocy społecznej zgodnie z *UOPS* lub uprawniona do otrzymywania dodatku mieszkaniowego na podstawie *UODM*. Zob. Raport końcowy Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu* z 31.3.2008 r. przygotowany przez I. Figaszewską i innych [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 5.7.2014), s. 32; Ustawa z 21.6.2001 o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. [2001], Nr 71, poz. 734 ze zm.

Zgodnie z zaproponowanym modelem, podmiotem odpowiedzialnym za udzielanie pomocy (świadczenie pomocy grupie uprawnionej) byłyby władze samorządowe (gminy)⁷¹⁸, które otrzymywałyby na ten cel dotacje celowe z budżetu państwa⁷¹⁹. Gmina świadczyłaby pomoc poprzez ośrodki pomocy społecznej (ośrodki pomocy rodzinie) oraz wydziały mieszkaniowe w formie funduszy celowych (dodatki celowe), dodatków mieszkaniowych⁷²⁰ oraz kontraktu socjalnego. Podkreślenia wymaga, iż autorzy *Raportu URE* stwierdzili wprost, iż problem odbiorców wrażliwych społecznie jest na tyle złożony i szeroki, że jego rozwiązanie możliwe jest tylko przy udziale państwa i w ramach realizacji należących do niego obowiązków. Wskazanie w tej sytuacji gminy, jako podmiotu zobowiązanego, jest więc tak naprawdę wskazaniem ostatniego ogniwa w procesie pomocy, na początku którego znajduje się państwo, organizujące cały system wsparcia.

Stare z nowym – złoty środek?

Pomimo oparcia systemu o już istniejące rozwiązania, koniecznym okazało się wprowadzenie dodatkowych instrumentów oddziaływania. Nowym obowiązkiem gminy (związanym z już istniejącym obowiązkiem opracowywania projektów założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, paliwa gazowe i energię elektryczną), byłaby więc konieczność poszerzenia zakresu tego planu o określenie liczby odbiorców wrażliwych społecznie na terenie gminy oraz o prognozę działań, które należy podjąć, w celu zapewnienia ciągłości dostaw⁷²¹. W założeniu twórców *Raportu URE* miałoby to umożliwić wczesną identyfikację odbiorców, którzy (przynajmniej potencjalnie) spełniają kryteria kwalifikacji, jako odbiorcy wrażliwi społecznie. Zapobiegłoby to odłączeniom oraz umożliwiło prowadzenie ich ewidencji przez gminy. Innymi instrumentami, uzupełniającymi model miałoby być także przeszkolenie pracowników pomocy społecznej przez oddziały terenowe URE (co w przyszłości mogłoby zaowocować także szkoleniami promującymi oszczędzanie energii oraz poprawę efektywności energetycznej), jak również nałożenie na przedsiębiorstwa sektora obowiązku informowania gminy o planowanym zaprzestaniu dostaw energii lub gazu⁷²².

Analizując propozycje z 2008 r., wyraźnie widać, że system opierałby się głównie na rozwiązaniach publicznoprawnych, a do tego (zgodnie z zasadą pomocniczości i proporcjonalności), uzupełniałyby go dobrowolne inicjatywy (programy pomocowe), stworzone przez przedsiębiorstwa energetyczne w ramach CSR (*Corporate Social Responsibility*). Jak każdy model, by nie pozostać tylko w warstwie nieweryfikowalnych planów, także *Raport URE* wymagał wskazania źródeł finansowania. Tu wymieniono trzy takie potencjalne źródła. Pierwsze (zdaniem jego twórców optymalne),

⁷¹⁸Jest to podyktowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym (art. 7), zgodnie z którymi zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, co obejmuje także sprawy z zakresu pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych. Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 1 UOPS do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy m.in. opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka, przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych oraz przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych. W Raporcie URE padają także argumenty wskazujące, iż skala środowiska lokalnego jest najbardziej właściwa dla oceny potrzeb w zakresie pomocy społecznej, w tym także oceny, czy dana osoba jest zagrożona odłączeniem, czyli *de facto* pozbawieniem dostępu do dobra, jakim jest energia. Zob. Ustawa z 8.8.1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U., 1990, Nr 16, poz. 95 ze zm.

⁷¹⁹Konieczne byłyby zmiany m.in. w Ustawie z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. [203], Nr 203, poz. 1966 ze zm.

⁷²⁰Stałyby się on nowym instrumentem pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie, a pomoc udzielana w tej formie polegałaby na włączeniu do podstawy obliczania dodatku mieszkaniowego wydatków przeznaczonych na energię elektryczną i gaz.

⁷²¹Obowiązkiem gminy podczas przygotowywania planów byłaby współpraca z właściwymi komórkami pomocy społecznej i wydziałami mieszkaniowymi w gminach.

⁷²²Na piśmie z dwutygodniowym wyprzedzeniem. Nierespektowanie tego wymogu wiązałoby się natomiast z karą pieniężną dla przedsiębiorstwa energetycznego. Zob. Raport końcowy Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu z 31.3.2008 r. przygotowany przez I. Figaszewską i innych [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 5.7.2014), s. 48.

zakładało obniżkę obciążeń fiskalnych nośników energii (VAT, akcyza)⁷²³, z czym wiązałby się spadek liczby odbiorców wrażliwych – w myśl zasady im tańsza energia, tym więcej odbiorców jest w stanie za nią zapłacić. Dodatkowym argumentem, przemawiającym za tym rozwiązaniem było także uniknięcie zbędnego przekazywania środków pieniężnych, pomiędzy odbiorcą a budżetem państwa. Drugie potencjalne źródło, związane było natomiast z opłatami koncesyjnymi (przekazywanymi do budżetu państwa) oraz administracyjnymi kosztami regulacji (środki przeznaczone na potrzeby wykonywania zadań przez Prezesa URE i samego urzędu). W tej propozycji środki pochodziłyby z różnicy (75%) pomiędzy kwotą uzyskaną z tytułu opłat koncesyjnych oraz kosztów działania regulatora i podlegającego mu urzędu⁷²⁴. Biorąc pod uwagę dwa pierwsze źródła, trzecie byłoby źródłem, jeśli nie niepewnym, to na pewno niestabilnym. W tym wariantcie środki na pomoc odbiorcom wrażliwym pochodziłyby bowiem z opłat z tytułu kar pieniężnych, wymierzonych przez Prezesa URE w danym roku (art. 56 *PrEn*).

Prawidłowa diagnoza problemu?

Ocena omówionych propozycji nie jest prosta, gdyż rozwiązania te w założeniu były wstępną propozycją, która miała stanowić dopiero podstawę do dalszej dyskusji o kształcie systemu pomocy odbiorcom wrażliwym. *Raport URE* stanowi jednak pierwszą tego typu refleksję nad sytuacją odbiorców wrażliwych w Polsce, i jako taki trafnie diagnozuje związane z tym zagrożenia. Ponadto słusznie (w przeciwieństwie do wielu późniejszych projektów), proponuje daleko idącą indywidualizację rodzajów oraz zakresu udzielanej odbiorcom wrażliwym pomocy. Jednak, jak większość analizowanych na gruncie niniejszej pracy propozycji, ma kilka wad, które znacząco wpływają na jego wartość merytoryczną. Podstawowym problemem, który już na wstępie daje asumpt do zastanowienia się nad prawidłowością zaproponowanych rozwiązań, jest brak prób oszacowania skali zjawiska i ilości potencjalnych odbiorców wrażliwych. Trudno bowiem dobrać odpowiednie środki (instrumenty), kiedy nie zna się ostatecznego celu (ilości osób, którym należy pomóc). Brak jest więc uwzględnienia proporcjonalności celów i środków do nich prowadzących. Warto jednak dodać, że problem ten dotyczy także wszystkich późniejszych propozycji. Znamienne jest także, że w odniesieniu do proponowanych źródeł finansowania założono bardzo optymistyczny scenariusz (dużą ilość nakładanych kar pieniężnych lub rezygnację państwa ze znaczącej kwoty z tytułu podatku VAT oraz akcyzy od energii elektrycznej), co w połączeniu z brakiem wiedzy o skali zjawiska uniemożliwia ocenę prawidłowości kalkulacji. *Raport URE* powstał w 2008 r., czyli już w trakcie globalnego kryzysu finansowego, który dotknął również polską gospodarkę. Tym trudniej wyobrazić sobie sytuację, iż na tym etapie państwo zrezygnowałoby z szacowanych w tym dokumencie 3 mld złotych (łącznie obniżenie podatku VAT i akcyzy), nawet za cenę obniżki ceny energii o szacowane przez twórców *Raportu URE* 14%. Poza tym (o czym nie wspomniano w *Raporcie URE*), zmiany w opodatkowaniu VAT dotyczyłyby wszystkich odbiorców, a więc także przedsiębiorców. Tego typu rozwiązanie samo w sobie zdawałoby się przeczyć idei pomocy dla najbardziej potrzebujących odbiorców znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Ponadto, aksjologia społecznej gospodarki rynkowej, obowiązującej w sektorze

⁷²³Proponowane stawki dla akcyzy to 0,004 zł za 1 kWh dla energii dostarczanej odbiorcy końcowemu w gospodarstwie domowym, natomiast w zakresie VAT zaproponowano obłożenie energii 7% stawką VAT. Z jednej strony obniżka VAT (która jest dopuszczalna przez prawo wspólnotowe), spowodowałaby zmniejszenie wpływów do budżetu państwa, z drugiej zmniejszyłaby wydatki z tego samego budżetu na pomoc najsłabszym odbiorcom. Do dziś brak jest jednak kompleksowych analiz finansowych opisujących relację tych dwóch wielkości i zależności zachodzących między nimi. Zob. Raport końcowy Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu z 31.3.2008 r.* przygotowany przez I. Figaszewską i innych [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 5.7.2014), s. 50.

⁷²⁴Co za rok 2007 oznaczałoby ponad 41 mln zł. Proponowane źródło (jak zauważyli sami twórcy Raportu URE) ma jednak zaletę w postaci stałości finansowania. Niestety, ma przy tym także wadę w postaci przymusowego finansowania pomocy przez wszystkich koncesjonariuszy.

energetycznym zakłada ingerencję w procesy rynkowe, dopiero wtedy, gdy mechanizmy rynkowe (konkurencja) nie realizują celów składających się na interes publiczny. Analizowane rozwiązania trudno natomiast zaklasyfikować jako realizujące interes publiczny w sektorze energetycznym, szczególnie uwzględniając zakres ingerencji i cele jej przyświecające.

Z punktu widzenia prawidłowości proponowanych rozwiązań, problemem były też zagadnienia proceduralne, związane z dotacjami celowymi, przewidzianymi dla gmin na pomoc odbiorcom wrażliwym. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa, a pojęcie dotacji funkcjonuje w odniesieniu do wydatków z tego budżetu. Poza tym dotacje nie mogą przekraczać 50% kosztów realizacji zadania własnego gminy. Nawet jeśli budżet miałby dofinansować gminy w tym zakresie, przy założeniu maksymalnego pułapu 50% kosztów pomocy, to gminy musiałby z własnych środków sfinansować drugie 50%, co dyskryminowałoby małe i biedne jednostki samorządu terytorialnego, w których odbiorców wrażliwych może być najwięcej.

Pytania o prawidłowość prezentowanego podejścia pojawiają się także, kiedy podda się analizie definicję przyjętą w komentowanym dokumencie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że definicja odbiorcy wrażliwego jest konieczna, aby zróżnicować potencjalnych beneficjentów pomocy oraz uniemożliwić osobom nieuprawnionym skorzystanie z niej. Wprowadzenie kryteriów obowiązujących na gruncie *UOPS* (które to kryteria przez wielu przedstawicieli doktryny zostały ocenione negatywnie, szczególnie zaś biorąc pod uwagę bardzo niskie progi przyznawania pomocy), powodowałoby w niektórych sytuacjach nierówne traktowanie odbiorców. Nierzadko bowiem osoba znajdująca się w trudnej sytuacji życiowej (np. chory rencista) nie spełnia (lub minimalnie przekracza) kryteria dochodowe ze wspomnianej ustawy. Zgodnie z przyjętą definicją osoba taka nie otrzymałaby jednak żadnej pomocy. Nie mniej istotny zarzut dotyczy także samej konstrukcji oraz uzasadnienia pomocy odbiorcom wrażliwym. Z punktu widzenia efektywności proponowanych rozwiązań, promowały one rozwiązania *ex ante*, chroniące przed odłączeniem. Co w świetle dalszych uwag o modelach wsparcia, należy uznać za prawidłowe podejście. Jednocześnie, nie zachęcała jednak potencjalnego beneficjenta pomocy do oszczędzania energii oraz racjonalizacji jej zużycia. Brak było także dodatkowego kryterium (np. pojawiającego się w późniejszych projektach limitu zużycia), po wyczerpaniu, którego odbiorca wrażliwy musiałby samodzielnie ponieść koszt energii zużytej ponad przyznany limit. W tym sensie zaproponowane rozwiązania mogły stanowić niepotrzebne pole do nadużyć.

Zasygnalizowane błędy wpływają na ocenę pierwszego modelu. W tym sensie, wydaje się uprawnionym przekonanie, że twórcy *Raportu URE* nie do końca przeżyli wszystkie jego aspekty. Z drugiej jednak strony, nie można im jednak odmówić krytycznego spojrzenia na obowiązujące w tamtym okresie narzędzia, którymi dysponował Prezes URE. Analizując natomiast ten dokument przez pryzmat relacji pomiędzy celami a środkami ingerencji wyraźnie widać, iż nie została ona ukształtowana w sposób gwarantujący zrealizowanie założonych celów przy pomocy wskazanych narzędzi. W proponowanym kształcie nie gwarantowały one bowiem realizacji obowiązków składających się na pojęcie usług powszechnych. W tym sensie zakres ingerencji państwa wydaje się więc nieproporcjonalny do zakładanych celów, czyniąc zaproponowane rozwiązania nieefektywnymi, z punktu widzenia realizacji interesu publicznego w sektorze.

2.1.2. Projekt z 15.12.2008 r. ustawy o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1682)

Analizowany dokument (czego nie ukrywają sami autorzy *Projektu z 15.12.2008 r. ustawy o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1682)*

(dalej: *Projekt 2008*)⁷²⁵, został przygotowany na podstawie *Raportu URE* z tego samego roku. Pomimo powtórzeń, jest to jednak pierwsza propozycja legislacyjna w tym obszarze, skierowana pod obrady Sejmu RP⁷²⁶.

Zaproponowany w *Projekcie 2008* model systemu wsparcia odbiorców wrażliwych w ogólnych założeniach niewiele różnił się od propozycji z *Raportu URE*. Zakładał więc wprowadzenie do *PrEn* definicji odbiorcy wrażliwego⁷²⁷, zmiany w procedurze wstrzymywania dostaw paliw gazowych i energii elektrycznej odbiorcom w gospodarstwach domowych, nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zawiadamiania ośrodków pomocy społecznej z dwutygodniowym wyprzedzeniem o planowanym wstrzymaniu dostaw, wprowadzenie kar pieniężnych za nieprzestrzeganie tego obowiązku, usytuowanie systemu wsparcia na poziomie gmin (m.in. w formie zasiłków), wprowadzenie obowiązku opracowania przez nie programu pomocy dla odbiorców wrażliwych (jako elementu planu zaopatrzenia w energię) oraz wprowadzenie szeregu obowiązków, dotyczących współdziałania gmin z przedsiębiorstwami energetycznymi dostarczającymi energię elektryczną na ich terenie. Podobnie jak poprzednio, proponowano także zmiany w stawce akcyzy za energię.

Kontynuacja czy nowy model?

W przeciwieństwie do *Raportu URE*, w *Projekcie 2008* przewidziano rozszerzenie obszaru kompetencji Prezesa URE, poprzez dodanie pkt 19¹ w art. 23 ust. 2 *PrEn* nowego zadania, czyli *monitorowania rynku energii elektrycznej, paliw gazowych, ciepła, w tym w szczególności rynku detalicznego*⁷²⁸. Nie wskazano jednak żadnych narzędzi, jakimi miałby posłużyć się Prezes URE do jego realizacji. Oba dokumenty były podobne, stąd finansowanie wsparcia dla odbiorców wrażliwych miało odbywać się analogicznie jak w poprzedniej propozycji, czyli przez dotację celową z budżetu państwa, na którą składałyby się wpływy z kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 56 *PrEn*. *Projekt 2008* tym różnił się od *Raportu URE*, że jako oficjalny projekt ustawy poddany pod obrady Sejmu RP, powinien spełniać bardziej rygorystyczne wymagania, wynikające z techniki legislacyjnej, w tym m.in. wskazywać na źródła finansowania (tak jak to zrobiono w *Raporcie URE*). Niestety zabrakło tego elementu, trudno bowiem uznać za wystarczające wyjaśnienia wnioskodawców wskazujące, iż środki pomocowe będą pochodzić z budżetu państwa⁷²⁹. Brakowało ponadto jakichkolwiek wyliczeń prognozowanych kosztów funkcjonowania systemu wsparcia. Jest to o tyle zaskakujące, że na tym etapie prac nad rozwiązaniami dedykowanym odbiorcom, nie było wątpliwości, że takie zostałyby wygenerowane. Podobnie jak poprzednio, nie próbowano także wskazać (w przybliżeniu) potencjalnej liczby beneficjentów proponowanego systemu.

Pomimo wielu kluczowych podobieństw, transpozycja rozwiązań z *Raportu URE* nie była jednak odtwórcza. Twórcy *Projektu 2008* zmodyfikowali więc definicję odbiorcy wrażliwego, co w doktrynie oceniono negatywnie. Komentatorzy wskazywali bowiem, że posłużenie się zwrotem *osoba fizyczna uprawniona do otrzymywania pomocy społecznej*, wskazuje, iż każdy, kto otrzymuje

⁷²⁵Posłowie Prawa i Sprawiedliwości reprezentowani przez P. Poncyłjusza.

⁷²⁶Raport URE zawierał również propozycje zmian w aktach prawnych (m.in. *PrEn* i *UOPS*), były to jednak tylko propozycje.

⁷²⁷Tak jak w poprzedniej propozycji, jest to odbiorca wrażliwy, czyli osoba fizyczna uprawniona do otrzymywania pomocy społecznej zgodnie z *UOPS* lub uprawniona do otrzymywania dodatku mieszkaniowego na podstawie *UODM*.

⁷²⁸Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1682) z 15.12.2008 r. [online]. Dostępny: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 20.8.2013), s. 4.

⁷²⁹W podobnym tonie do zaproponowanych rozwiązań odniósł się także Narodowy Bank Polski wskazując, iż poprawnie skonstruowane uzasadnienie w zakresie skutków finansowych Projektu 2008 powinno składać się z dwóch elementów, tj. zmiany we wpływach z akcyzy na prąd oraz wzrostu dotacji dla samorządów. Zob. Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1682) z 12.5.2009 r. [online]. Dostępne: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 18.7.2013); Opinia Narodowego Banku Polskiego z 21.1.2009 GP-ŁS-PS-070-1/09/152/2009.

zasiłek, bez względu na jego podstawę, wymiar, okres itp., jest automatycznie kwalifikowany, jako odbiorca wrażliwy. Definicji brakowało więc dodatkowego kryterium dochodowego, które to kryterium posiadał za to *Raport URE*. Problematiczna była także zaproponowana forma świadczenia pomocy. Zgodnie z *Projektem 2008*, pomoc byłaby realizowana w formie zasiłku celowego⁷³⁰. Odwołując się jednak do art. 39 ust. 1 i 2 *UOPS*, zasiłek celowy może zostać przyznany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opatu, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu⁷³¹. Tak więc jest to zasiłek fakultatywny, a nie obligatoryjny (jak zasiłek stały lub okresowy), przyznawany na wniosek osoby znajdującej się w szczególnej sytuacji życiowej. Nie każda osoba o niego wnioskująca może więc go otrzymać, gdyż organ działa tu w granicach uznania administracyjnego⁷³². Co więcej, nawet w przypadku przyznania zasiłku celowego może on zostać przyznany w innej, mniejszej wysokości niż kwota, o jaką wnioskowano⁷³³. Co więcej, podstawy faktyczne wniosku są każdorazowo weryfikowane przez pracownika socjalnego w postaci wywiadu środowiskowego oraz zakończenia postępowania wydaniem decyzji administracyjnej. W kontekście zasiłku celowego judykatura zwracała także wielokrotnie uwagę, że aby skorzystać z zasiłku celowego przeznaczonego na zapłatę za energię elektryczną, konieczne jest istnienie zaległości w tym zakresie. Jeśli bowiem odbiorca będący w trudnej sytuacji materialnej reguluje rachunki, należy traktować to, jako negatywną przesłankę w postępowaniu o przyznanie zasiłku celowego, gdyż świadczy to o tym, że wnioskodawca dysponuje środkami finansowymi na ponoszenie określonych wydatków⁷³⁴.

Koszt wprowadzenia w życie a efektywność świadczenia

Zdaniem wielu komentatorów, zaakceptowanie kształtu pomocy przyznawanej odbiorcom wrażliwym w tej postaci wiązałoby się nie tylko z zaprzeczeniem istocie zasiłku celowego (jego wyjątkowości, a nie stałości), ale także mogłoby wygenerować szereg dodatkowych kosztów. Mogłyby się one pojawić w przypadku, gdy odbiorca występowałby z wnioskiem o zasiłek celowy na pokrycie każdego kolejnego rachunku za energię. Co w zależności od przyjętego systemu rozliczeń, mogłoby generować konieczność przeprowadzenia nawet 12 postępowań związanych z procedurą udzielenia zasiłku celowego w skali roku⁷³⁵.

W tym kontekście równie negatywnie należy ocenić zobowiązanie gmin do poszerzenia zakresu projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o wskazanie

⁷³⁰Zmiana w art. 39 ust. 2 *UOPS* poprzez dodanie nowej podstawy jego przyznania, tj. celu, na jaki ma zostać przeznaczone, czyli na energię elektryczną lub paliwa gazowe.

⁷³¹Art. 39 ust. 1 i 2 *UOPS*.

⁷³²Uznanie administracyjne w tym znaczeniu nie kreuje swobody działania organu, który jest ograniczony m.in. zakresem swoich kompetencji, prawem oraz samą normą wprowadzającą uznanie.

⁷³³W orzecznictwie niejednokrotnie przeprowadzono już szczegółową analizę konstrukcji zasiłku celowego w odniesieniu do regulowania rachunków za energię elektryczną. Wynika z niej, że zasiłki udzielane są przy uwzględnieniu art. 3 ust. 4 *UOPS*, który przewiduje, iż potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy. Podmiot przyznający zasiłek celowy musi w postępowaniu wziąć także pod uwagę interesy innych osób będących w trudnej sytuacji materialnej, a nie tylko interes osoby wnioskującej o zasiłek. Zob. Wyrok NSA z 4.11.2008 r., I OSK 1885/07, *Legalis*, Nr 202790; Wyrok WSA w Łodzi z 9.11.2010 r., II SA/Łd 886/10, *Legalis*, Nr 308538; Wyrok WSA w Warszawie z 20.8.2008 r., I SA/Wa 885/08, *Legalis*, Nr 296079; Wyrok NSA z 10.1.2008 r., I OSK 448/07, *Legalis*, Nr 102467.

⁷³⁴Wyrok NSA z 10.1.2008 r., I OSK 448/07, *Legalis*, Nr 102467.

⁷³⁵Dane na ten temat przedstawiło ponadto Ministerstwo Gospodarki, wskazując, iż jednostkowy koszt związany z udzieleniem zasiłku celowego na uregulowanie rachunku za energię lub gaz (w tym m.in. koszt postępowania administracyjnego i przeprowadzenia wywiadu środowiskowego) to około 90 zł. Roczny całkowity koszt udzielania pomocy odbiorcom wrażliwym w formie zasiłku celowego wyniósłby więc 461 mln zł, w tym 130 mln to koszt świadczeń, a 331 mln to koszt obsługi systemu (przy założeniu 4 wniosków o zasiłek celowy w okresie rocznym). Zob. Założenia do aktów wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej z 18.2.2010 r., przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępne: <www.bip.mg.gov.pl> (dostęp: 8.11.2013), s. 2.

przewidywanej liczby odbiorców wrażliwych wraz z kompleksowymi założeniami programu pomocy. Praktyka pokazuje bowiem, że plany te posiada stosunkowo niewiele gmin. W efekcie zmiany zakresu tego planu wywarłyby niewielki wpływ na sytuację odbiorców wrażliwych. Warto również zwrócić uwagę, że sporządzenie takiego planu wymaga poniesienia przez gminy dodatkowych kosztów, dlatego też gminy najbiedniejsze, w których istnieje największe ryzyko wystąpienia problemu odbiorców wrażliwych, najczęściej nie sporządzają planu. Proponowany zapis byłby więc nie tyle nieskuteczny, co martwy i nieefektywny z punktu widzenia podstawowych zasad ingerencji w obszarze prawa gospodarczego publicznego.

Ze względu na podobieństwa do *Raportu URE*, na gruncie *Projektu 2008* aktualne pozostają także podniesione już wcześniej zarzuty błędnego zastosowania konstrukcji dotacji celowej dla gmin, nieuwzględnienie kosztów funkcjonowania systemu, brak wskazania skutków finansowych w związku z obniżeniem wpływów z akcyzy do budżetu państwa oraz źródeł ich pokrycia. W dyskusji nad *Projektem 2008* pojawiły się także ostrzeżenia, iż proponowany system nie zabezpiecza budżetu państwa przed potencjalnymi nadużyciami ze strony uprawnionych do skorzystania z niej⁷³⁶. Brak było bowiem dodatkowego kryterium limitu zużycia energii/gazu przypadającego na uprawnionego odbiorcę.

Analizując *Projekt 2008* warto także zwrócić uwagę na problematykę, która powinna stanowić podstawę wszelkich rozważań, dotyczących odbiorców wrażliwych (tak jak jest to w przypadku rozwiązań funkcjonujących w Wielkiej Brytanii), a jest pomijana w polskich dokumentach. Mowa tu o kwestii prewencyjnego oddziaływania systemu wsparcia. Z punktu widzenia efektywności systemu, najlepszym rozwiązaniem jest przecież niedopuszczenie do sytuacji (działania *ex ante*), gdy odbiorca, w związku z trudną sytuacją życiową, zostaje zepchnięty do grupy korzystającej z pomocy społecznej (stając się odbiorcą wrażliwym). Jeśli jednak taka sytuacja już zaistniała i nie udało się jej zapobiec, należy zrobić wszystko, aby takiego odbiorcę wyciągnąć z tej sfery. *Raport URE* posiadał jedno rozwiązanie, które można było zakwalifikować do opisanych wyżej działań – obniżenie VAT na energię, w związku z czym prognozowano spadek liczby potencjalnych odbiorców wrażliwych o około 14%. Ta propozycja była jednak od początku nie do zaakceptowania przez ustawodawcę, dlatego też w *Projekcie 2008* brak jest takich rozwiązań. W tym sensie *Projekt 2008* zawierał więc tylko propozycję powierzchownego rozwiązania głębszego problemu. Z jednej strony wskazywał jak pomóc odbiorcy, który może zostać pozbawiony dostępu do energii, nie przedstawiał jednak żadnych propozycji, jak nie dopuścić do tego, aby odbiorca stał się odbiorcą wrażliwym, albo co zrobić żeby przestał nim być.

Na zakończenie warto także dodać, że w doktrynie słusznie zwracano uwagę, że tak skonstruowany system wsparcia mógł stanowić zachętę dla wielu odbiorców do nieoszczędzania energii elektrycznej – rachunki i tak zostałyby uregulowane przez pomoc społeczną. Z perspektywy dotychczasowych doświadczeń można było się także spodziewać, iż niektóre osoby, które już korzystają z pomocy społecznej celowo nie poszukiwałyby nowych źródeł zarobkowania, aby nie przekroczyć pułapów dla przyznanych im świadczeń na gruncie *UOPS*⁷³⁷. Tak powstałaby samonapędzająca się spirala biedy i transferów społecznych, która z roku na rok generowałaby kolejne koszty dla budżetu, reagując na skutki, nie rozwiązując natomiast przyczyn problemu. Powyższe wątpliwości podzielił również Sejm RP, odrzucając *Projekt 2008* już w pierwszym czytaniu.

⁷³⁶Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1682) z 12.5.2009 r. [online]. Dostępne: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 18.7.2013), s. 4.

⁷³⁷O. Filipowski, *Odbiorca społecznie wrażliwy w projekcie zmian Prawa energetycznego* [w:] M. Szydło, M. Sieradzka (red.), *Prawo energetyczne – zagadnienia praktyczne*. Dodatek do Monitora Prawniczego 2009, Nr 9, s. 18.

2.1.3. Założenia do aktów prawnych wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej

Pierwsza wersja *Założeń do aktów prawnych wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej* (dalej: *Założenia 1*) została opublikowana 17.12.2009 r., druga pochodzi z 18.2.2010 r. (dalej: *Założenia 2*)⁷³⁸, a ostatnia z 21.4.2010 r. (dalej: *Założenia 3*)⁷³⁹. I chociaż jest to stosunkowo niezwykle, to opublikowanie aż 3 wersji tego samego rozwiązania w czasie zaledwie 5 miesięcy, daje rzadką możliwość prześledzenia zakresu wprowadzanych zmian, ich charakteru (zmienny stopień ingerencji w sektor) oraz uzasadnienia prawnego, co pozostaje także w związku ze zmianami w aksjologicznym uzasadnieniu projektowanych zmian.

Początki prac nad *Założeniami 1* przypadają na okres tuż po opublikowaniu *Dyrektywy 2009/72/WE* i *Dyrektywy 2009/73/WE* (lipiec 2009 r.), które w sposób bardziej kategoryczny od zapisów wcześniejszych dyrektyw sektorowych przesądziły kwestię obowiązku ochrony odbiorców wrażliwych. Po raz pierwszy wskazały również horyzont czasowy – 3.3.2011 r., do którego to dnia państwa członkowskie miały obowiązek implementować rozwiązania w nich wskazane.

Podobnie jak w omówionych wcześniej propozycjach, także w tym przypadku system ochrony odbiorców wrażliwych miał opierać się zasadniczo na krajowym systemie zabezpieczenia społecznego, wspomagany przez inne pozasystemowe mechanizmy związane z zastosowaniem środków obniżających wysokość rachunków za energię⁷⁴⁰. W ocenie Ministerstwa Gospodarki skutkowałoby to rozłożeniem ciężaru kosztów funkcjonowania systemu (optymalizacja kosztów) na różne podmioty. Taka konstrukcja łączyłaby więc publicznoprawną odpowiedzialność państwa z zasadą proporcjonalności oraz pomocniczości.

Bonifikata zamiast dodatku

Przechodząc do konkretnych rozwiązań, podstawę systemu stanowiłoby 30% bonifikaty dla odbiorców wrażliwych, do których zaliczałoby się odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwie domowym uprawnionych do otrzymywania zasiłku stałego lub okresowego na podstawie *UOPS*. Bonifikaty te byłyby rekompensowane przez budżet państwa przedsiębiorstwom energetycznym, a odbiorca otrzymywałby rachunek za prąd pomniejszony o 30%. Obniżka dotyczyłaby więc wszystkich składników rachunku⁷⁴¹. Główny ciężar udzielenia pomocy, tak jak w poprzednich propozycjach,

⁷³⁸Ta wersja była analizowana na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów, następnie zaś przekazano ją do konsultacji i uzgodnień Grupy Roboczej do opracowania projektu rozwiązania prawnego dotyczącego ochrony wrażliwych odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych na konkurencyjnym rynku energii elektrycznej w ramach krajowego systemu pomocy społecznej. Zob. Zarządzenie Przewodniczącego Zespołu Sterującego do Spraw Realizacji Programu dla elektroenergetyki Nr 01/09 z 20.7.2009 r. w sprawie powołania Grupy Roboczej do opracowania projektu rozwiązania prawnego dotyczącego ochrony wrażliwych odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych na konkurencyjnym rynku energii elektrycznej w ramach krajowego systemu pomocy społecznej [online]. Dostępne: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 27.11.2014).

⁷³⁹Ta wersja została przyjęta przez Radę Ministrów 11.5.2010 r. i w oparciu o zawarte w niej propozycje przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy PrEn, którą to nowelizacją planowano wprowadzić kompleksowy system ochrony odbiorcy wrażliwego. W listopadzie tego roku Stały Komitet Rady Ministrów rekomendował ww. projekt zmian Radzie Ministrów. Projekt nie zawierał jednak wszystkich niezbędnych rozstrzygnięć (w szczególności związanych z praktycznym wymiarem funkcjonowania systemu), jego ostateczna wersja musiała więc zostać szczegółowo skonsultowana. Prowadzono rozmowy między Ministrem Gospodarki, Ministrem Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministrem Finansów, przy czym prace nad zmianami w PrEn związane z implementacją rozwiązań III pakietu liberalizacyjnego odbywały się dwutorowo, gdyż pracowano także nad kompleksowymi zmianami w sektorze poprzez stworzenie tzw. dużego trójpaku, czyli nowej kompleksowej ustawy, odrębnie regulującej energię elektryczną, gaz i OZE.

⁷⁴⁰Wybierając to rozwiązanie Ministerstwo Gospodarki odrzuciło dwie inne koncepcje systemu wsparcia, czyli administracyjne wprowadzenie taryfy socjalnej (co oceniono jako częściowe subsydiowanie skrośne) oraz dobrowolny CSR przedsiębiorstw energetycznych, oceniony jako niepełne rozwiązanie, które należy traktować w kategorii uzupełniającego rozwiązania innego kompleksowego systemu wsparcia. Zob. *Założenia do aktów wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej* z 17.12.2009 r., przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępne: <www.bip.mg.gov.pl> (dostęp: 2.3.2014), s. 2.

⁷⁴¹Wybiegając w przyszłość, przyjęcie takiego rozwiązania w przypadku zmiany sprzedawcy i podziale dotychczasowej jednej umowy na dwie oddzielne (sprzedaży i dystrybucji) w przypadku niewypracowania wzorca umowy kompleksowej dla wszystkich odbiorców wiązałoby się z koniecznością udzielania bonifikaty 30% w odniesieniu do każdej z tych umów z osobna.

opierałby się na gminie, która byłaby zobowiązana do stworzenia spisu osób, które spełniają kryteria upoważniające do otrzymania zasiłku stałego lub okresowego. W pierwszej kolejności, potencjalny odbiorca wrażliwy, w celu otrzymania pomocy, musiałby zgłosić się do ośrodka pomocy społecznej i tam uzyskać zaświadczenie⁷⁴² potwierdzające uprawnienia do korzystania z ww. zasiłków. Następnie składałby je we właściwym przedsiębiorstwie energetycznym (właściwemu podmiotowi zobowiązanemu do wystawienia rachunku za energię elektryczną) wraz z oświadczeniem o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych⁷⁴³. W przeciwieństwie do dotychczasowych projektów, ten zawierał limity zużycia energii elektrycznej. Tak więc dla osoby samotnie gospodarującej limit wynosił – 1000 kWh rocznie, dla gospodarstwa domowego, składającego się z 2 do 4 osób – 1250 kWh rocznie, a dla gospodarstw z większą liczbą osób limit wynosiłby 1500 kWh. Koszty zużycia ponad wspomniane limity ponosiłby sam odbiorca wrażliwy. Ministerstwo Gospodarki uwzględniło więc zgłaszane wcześniej zastrzeżenia, co do ograniczenia zakresu pomocy do określonej ilości energii na preferencyjnych warunkach. Tym samym wprowadzono mechanizm ograniczający potencjalne nadużycia.

Bonifikaty to jednak nie jedyne rozwiązania mające służyć odbiorcom. System dopełniałby także obowiązek instalowania liczników przedpłatowych (przedpłatowych układów pomiarowo – rozliczeniowych) na koszt przedsiębiorstwa energetycznego, które stałyby się obligatoryjne w przypadku odbiorców wrażliwych. Zdaniem Ministerstwa Gospodarki, dzięki tym urządzeniom osoby te mogłyby lepiej kontrolować wydatki, w wielu przypadkach wykształcając także nawyk oszczędnego i systematycznego gospodarowania energią. Pierwsze poważniejsze wątpliwości pojawiają się jednak już w momencie analizowania systemu rozliczeń pomiędzy przedsiębiorstwami sektora a budżetem państwa. Zgodnie z *Założeniami 1*, miałyby odbywać się to za pomocą potrącenia należności przedsiębiorstw z tytułu udzielonych bonifikat ze zobowiązaniami podatkowymi (VAT) tych podmiotów wobec Skarbu Państwa. W tym kontekście istotny jest jednak fakt, że regulacje prawne dotyczące podatku od towarów i usług nie mogą być dowolnie kształtowane przez państwa członkowskie, gdyż podatek ten jest regulowany (harmonizowany) na poziomie wspólnotowym⁷⁴⁴. Już tylko z tego względu zaproponowane zmiany wydają się trudne do wprowadzenia w życie. Natomiast, co do prawa do dokonania potrącenia, aktualizowałoby się ono dopiero w momencie wystawienia przez przedsiębiorstwo energetyczne rachunku uwzględniającego bonifikatę. Jednak w przypadku, gdy kwota podatku naliczonego oraz kwota przysługującego potrącenia będzie wyższa od kwoty podatku należnego, rekompensata będzie realizowana w wysokości odpowiadającej wysokości należności podatkowej, w pozostałym zaś zakresie potrącenia byłyby dokonywane z innymi należnościami podatkowymi, w najbliższych okresach rozliczeniowych⁷⁴⁵. Doszłoby więc do sytuacji, gdy jedna ze stron spełniłaby swoje świadczenie udzielając bonifikaty, druga zaś wstrzymałaby się ze spełnieniem świadczenia, aż do czasu powstania obowiązku podatkowego po stronie przedsiębiorstwa energetycznego. Takie ukształtowanie relacji z punktu widzenia prawa gospodarczego publicznego musi więc budzić sprzeciw.

⁷⁴²Obligatoryjnym elementem zaświadczenia byłoby wskazanie ilości osób w gospodarstwie domowym potencjalnego odbiorcy wrażliwego. Ośrodki pomocy społecznej byłyby ponadto zobowiązane do prowadzenia rejestru wydanych zaświadczeń i comiesięcznego jego weryfikowania, a także późniejszego przekazania zweryfikowanych danych do odpowiedniego przedsiębiorstwa energetycznego.

⁷⁴³Bonifikata byłaby naliczana od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym odbiorca złożył zaświadczenie w przedsiębiorstwie energetycznym, aż do pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym odbiorca został pozbawiony statusu osoby korzystającej z zasiłku stałego bądź okresowego. Zob. Założenia do aktów wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej z 17.12.2009 r., przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępne: <www.bip.mg.gov.pl> (dostęp: 2.3.2014), s. 5 i nast.

⁷⁴⁴Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, OJ L 347, 11.12.2006, s. 1 i nast.

⁷⁴⁵Zasadą jest okres miesięczny, ale nie można wykluczyć dłuższych okresów rozliczeniowych.

Koszty systemu zostały oszacowane na kwotę ok 133 mln zł rocznie przy uwzględnieniu, iż w Polsce jest 629 tys., rodzin korzystających z zasiłków stałych lub okresowych. Koszty administracyjne ustalono natomiast na poziomie 12 600 zł, co jest niewątpliwie wynikiem błędu w obliczeniach, gdyż właściwy koszt to mniej więcej 12,6 mln zł, rocznie⁷⁴⁶. Trudno więc zgodzić się z opinią Ministerstwa Gospodarki, iż nowy system nie wygenerowałby dodatkowych kosztów, związanych z jego obsługą.

Racjonalizacja założeń

W stosunku do pierwszego projektu założeń, *Założenia 2* modyfikowały definicję odbiorcy wrażliwego, dodając do poprzedniej obowiązek posiadania przez odbiorcę umowy z przedsiębiorstwem energetycznym, zajmującym się sprzedażą energii elektrycznej⁷⁴⁷. Zmniejszono także limit zużycia energii przypadającej na osobę samotnie gospodarującą – z 1000 do 900 kWh. Podobnie jak w poprzedniej wersji, proces pomocy zostałby zainicjowany przez wydanie zaświadczenia przez ośrodek pomocy społecznej, które następnie trafiałoby do przedsiębiorstwa energetycznego, co stanowiłoby podstawę do wystawienia odbiorcy rachunku uwzględniającego odpowiedni ryczałt. Wystawienie rachunku stanowiłoby także podstawę do wystąpienia z wnioskiem o dotację przedmiotową z budżetu państwa, a dysponentem środków na ten cel byłby minister do spraw finansów publicznych. Samo złożenie wniosku odbywałoby się poprzez właściwego dyrektora izby skarbowej, a podstawę rozliczenia stanowiłoby rozliczenie sporządzane przez przedsiębiorstwo energetyczne w terminie do 28 dnia miesiąca następującego po rozliczanym miesiącu, które to rozliczenie w terminie do 5 dni od daty złożenia byłoby weryfikowane przez właściwy urząd skarbowy. Następnie sprawdzone rozliczenie zostałoby złożone przez przedsiębiorstwo energetyczne do izby skarbowej, która przekazywałaby je dalej do Ministerstwa Finansów⁷⁴⁸, które dokonywałoby bezpośredniej wpłaty określonej kwoty na rachunek składającego wniosek przedsiębiorstwa (w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono rozliczenie dotacji).

Podobnie jak w *Założeniach 1*, system uzupełniałby obowiązek instalowania liczników przedpłatowych, które byłyby obligatoryjnie instalowane w przypadku zwłoki odbiorcy wrażliwego z zapłatą za energię. Jako nowość w porównaniu do poprzednich rozwiązań wskazać można natomiast wprowadzenie mechanizmu monitorującego. Po upływie 2 lat od wdrożenia systemu miałyby nastąpić ocena jego efektywności. Brak było jednak bliższych informacji o kryteriach oceny. Zwraca się jednak uwagę, że Ministerstwo Gospodarki nie uwzględniło w systemie pomocy zarówno ograniczeń, jakie nakłada na użytkownika licznik przedpłatowy, jak i związanych z tym zmian w proponowanym systemie. Chociaż zaproponowany system był więc przeznaczony dla odbiorców wrażliwych, rozliczających się z przedsiębiorstwem energetycznym w sposób standardowy (tj. poprzez wystawianie rachunków za energię), to w przypadku odbiorcy z zainstalowanym licznikiem przedpłatowym nie mógłby on potwierdzić posiadania zawartej umowy z przedsiębiorstwem energetycznym za pomocą aktualnego rachunku, gdyż zwyczajnie by takiego nie posiadał⁷⁴⁹. Druga wątpliwość dotyczyła natomiast faktu, że licznik przedpłatowy działa w systemie *pre – paid*, co oznacza, że odbiorca płaci za energię z góry. Nie wiadomo jednak, jak w takim przypadku miałyby następować obniżenie rachunku

⁷⁴⁶Ministerstwo Gospodarki podało jako podstawę wyliczenia 629 tys. x 2 (ilość zaświadczeń wydawanych jednej rodzinie w skali roku) x 10 zł (koszt jednego zaświadczenia). Podana kwota 12 600 zł jest więc kwotą błędną. Zob. *Założenia do aktów wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej z 17.12.2009 r.*, przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępne: <www.bip.mg.gov.pl> (dostęp: 2.3.2014), s. 10.

⁷⁴⁷Potwierdzeniem posiadania takiej umowy byłoby okazanie wystawionego przez przedsiębiorstwo energetyczne aktualnego rachunku z nazwiskiem wnioskodawcy.

⁷⁴⁸Tryb ten pochodzi z Rozporządzenia Ministra Finansów z 3.9.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych, Dz.U. [2010], Nr 166, poz. 1123.

⁷⁴⁹Co wynika wprost z charakterystyki korzystania z licznika przedpłatowego.

(obniżenie o wartość przyznanego ryczałtu) skoro przedsiębiorstwo nie wystawiałoby rachunku, od którego mogłoby odliczyć ryczałt, a odbiorca płaciłby za energię z góry.

Kolejnym słabym punktem zaproponowanego modelu była kwestia kalkulacji kosztów oraz skali wypłacanych dotacji, które oszacowano na kwotę 130 mln zł. Na tym etapie brak było jednak jakichkolwiek danych mających potwierdzać zasadność przyjętej w ten sposób kwoty. Przyjmując bowiem jako podstawę kwotę 130 mln zł, dzieląc ją przez szacowaną liczbę odbiorców wrażliwych (rodzin odbiorców wrażliwych), czyli 629 tys., otrzymujemy średnio kwotę ok. 200 zł rocznie na rodzinę, co w ujęciu miesięcznym przekłada się na kwotę ok. 17 zł. Wprowadzając ten system pomocy, miesięczna pomoc finansowa przyznana gospodarstwu domowemu odbiorcy wrażliwego wynosiłaby więc średnio mniej niż 20 zł. Brak jednak jakichkolwiek danych potwierdzających zasadność udzielania pomocy w takiej wysokości, nie mówiąc już o analizie efektywności i skuteczności jej świadczenia w takim wymiarze. Zastrzeżenia budzi również szacowana skala potencjalnych odbiorców wrażliwych. Wskazana liczba 629 tys. rodzin odnosi się bowiem do już istniejącego zjawiska i nie uwzględnia szacunków, prowadzonych w oparciu o szerszą perspektywę (tak jak podchodzą do tego brytyjskie organy konstruujące programy wsparcia dla osób doświadczających ubóstwa energetycznego)⁷⁵⁰. Z tego względu w *Założeniach 2* brakowało także symulacji, jak zachowa się system wsparcia w przypadku drastycznych lub systematycznych podwyżek cen energii. Wielu analityków rynku energii jest bowiem przekonanych, iż będą one następować w związku z wypełnianiem zobowiązań klimatycznych oraz efektywnościowych, związanych z trwającą przebudową sektora w kierunku zmniejszenia wielkości emisji.

Prawidłowe rozłożenie ciężarów?

System wsparcia odbiorców wrażliwych byłby elementem wypełnienia przez państwo (administrację publiczną) publicznoprawnych zobowiązań w ramach państwa gwarantującego. Z tego powodu ciężary nakładane na podmioty prywatne winny być adekwatne (proporcjonalne) do zakładanych celów oraz realizować interes publiczny z tym związany. Chociaż Ministerstwo Gospodarki zapewniało, iż tak skonstruowany system będzie generował równomierne obciążenia dla biorących w nim udział podmiotów, analiza zaproponowanych rozwiązań wskazuje, że w największym stopniu zostałyby obciążone przedsiębiorstwa sektora⁷⁵¹. Dotyczy to w szczególności obowiązków, związanych z weryfikowaniem odbiorców wrażliwych, jako podmiotów uprawnionych do otrzymania ryczałtu oraz weryfikacji wniosku o dotację w urzędzie skarbowym. W tym sensie publicznoprawne obowiązki państwa, w obszarze systemu pomocy (jako elementu usług powszechnych), zostałyby przerzucone na podmioty prywatne. Oczywiście, w ramach realizacji celów publicznych państwo może posłużyć się podmiotami prywatnymi, i czyni to w interesie publicznym, wpisując się tym samym w ramy państwa gwarantującego. Jednak nakładanie obowiązków musi wiązać się z realizacją w jak największym stopniu, przy użyciu jak najmniejszej ingerencji, zdefiniowanego na gruncie określonej sytuacji interesu publicznego. Tak więc nakładanie nieproporcjonalnych

⁷⁵⁰Próbie oszacowania rzeczywistej liczby odbiorców wrażliwych podjął P. Kurowski. Opierając się na danych Głównego Urzędu Statystycznego (2006 r.) wskazał, że nie uwzględniając potencjalnych podwyżek cen energii skala gospodarstw domowych, które można uznać za wrażliwe to 8,6% ogółu gospodarstw domowych w Polsce (785 tys.). Natomiast podwyżka cen energii o 10% spowodowałaby wzrost liczby odbiorców wrażliwych do około 1 mln, a przy podwyżce o 15% liczba gospodarstw odbiorców wrażliwych to już 1 143 000. Zob. P. Kurowski, *Wydatki gospodarstw domowych na energię elektryczną. Próba ustalenia grup odbiorców wrażliwych na podwyżki cen energii (wyniki na podstawie badań GUS z 2006 r.)*, Biul. URE 2008, Nr 5, s. 53 i nast.

⁷⁵¹Wskazywano m.in. na możliwość wystąpienia po stronie przedsiębiorców kosztów niezwiązanych z procesem udzielenia samej bonifikaty (ryczałtu), które nie zostałyby zrefundowane przez budżet państwa. Zob. *Założenia do aktów wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej z 18.2.2010 r.*, przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępne: <www.bip.mg.gov.pl> (dostęp: 8.11.2013), s. 6.

obowiązków, które nie realizują celów, należy ocenić jako niemieszczące się w pojęciu uzasadnionej prospołecznie regulacji w sektorze.

W kontekście kosztów systemu, obie wersje założeń nie przewidywały refundowania tzw. kosztów informatyczno – administracyjnych, które występowałyby po stronie przedsiębiorstw energetycznych. Ministerstwo Gospodarki podnosiło bowiem, iż wydatki te nie spowodowałyby istotnego wzrostu kosztów po stronie przedsiębiorstw. Nie zmienia to jednak faktu, że przedsiębiorstwa energetyczne, działające w warunkach wolnorynkowych (zorientowane na zysk) najprawdopodobniej zrekomensowałyby koszty, związane ze świadczeniem pomocy odbiorcom wrażliwym, podnosząc ceny dla pozostałych odbiorców (subsydiowanie skrośne). Potwierdza to tylko wcześniejszą diagnozę nieprawidłowego ukształtowania relacji celów i środków do nich prowadzących.

Analiza *Założeń 2* wskazuje także, iż zastosowanie systemu dotacyjnego znacznie wydłużyłoby czas zapłaty za udzielony odbiorcom wrażliwym ryczałt. Przykładowo wniosek o dotację za ryczałt udzielony w styczniu zostałby złożony w lutym, a przelew środków za styczeń następowalby do 10 marca i to bez względu na to, w jakim dniu lutego przedsiębiorstwo energetyczne złożyłoby wniosek o dotację. Tym samym przedsiębiorstwa energetyczne (działające w warunkach rynkowych i na podstawie prawa handlowego) udzielając pomocy odbiorcom wrażliwym i dostając za to rekompensatę z dużym opóźnieniem kredytowałyby *de facto* Skarb Państwa, który swoje zobowiązania regulowałby w odległym horyzoncie czasowym.

Podobnie jak w poprzedniej wersji założeń, główny zarzut, co do *Założeń 2* dotyczył powierzchownego podejścia do systemu pomocy. Praktyka pokazuje, że odbiorcy wrażliwi i ich rodziny zużywają więcej prądu niż przeciętny odbiorca, ze względu na stare i energochłonne urządzenia. Prawidłowy system pomocy winien zatem w pierwszej kolejności podjąć próbę zmniejszenia zużycia energii przez takich odbiorców, przykładowo poprzez umożliwienie wymiany części energochłonnych sprzętów domowych. W efekcie rachunek za energię uległby zmniejszeniu. Dodatkowo pomocne byłoby przeszkolenie odbiorców wrażliwych w zakresie zmiany sprzedawcy na tańszego oraz możliwości oszczędzania energii poprzez racjonalizację zużycia. Dopiero stworzenie takiej bazy mogłoby być podstawą do wprowadzenia zinstytucjonalizowanej pomocy w postaci ryczałtu za energię.

Kwestią dyskusyjną jest także rozpatrywanie proponowanego systemu pomocy w kontekście zakłóceń konkurencji, zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym. Ministerstwo Gospodarki wskazało, iż system nie miałby wpływu na konkurencję w sektorze, a świadczona pomoc nie byłaby uznawana za pomoc publiczną. Jednak bliższa analiza zakresu przedmiotowego i podmiotowego art. 107 *TFUE* (dawny artykuł 87 *TWE*) może budzić pewne wątpliwości⁷⁵². Nie zmienia to jednak faktu, że taką pomoc można by zaliczyć do usług w ogólnym interesie gospodarczym⁷⁵³.

Wariantowość rozwiązań odpowiedzi na wady poprzednich modeli?

Ostatnia, pochodząca z 21.4.2010 r. wersja założeń (*Założenia 3*), co do zasady kontynuowała główny kurs poprzednich wersji, opartych na ryczałcie dla odbiorców wrażliwych połączonym z wypłacaną z budżetu państwa rekompensatą dla przedsiębiorstw energetycznych (Wariant II). *Założenia 3*, przedstawiały także dodatkową propozycję zryczałtowanych bonifikat (Wariant I), będących zmodyfikowaną wersją modelu zaproponowanego w *Założeniach 1*. Oba warianty modyfikowały definicję odbiorcy wrażliwego dodając do niej wymóg zamieszkiwania przez odbiorcę

⁷⁵²Ministerstwo Gospodarki stało na stanowisku, że beneficjentem nie jest przedsiębiorstwo tylko odbiorca wrażliwy, przez co środki finansowe nie trafiają do przedsiębiorstwa i nie będą wsparciem dla tego podmiotu. Opisaną sytuację można jednak potraktować, jako regulowanie przez państwo zaległości finansowych odbiorców wrażliwych (całości lub części), które to zaległości w innej sytuacji przedsiębiorstwo musiałoby odzyskać samodzielnie na drodze sądowej. W określonym kontekście można to uznać za przysporzenie ze środków publicznych.

⁷⁵³O. Filipowski, *Odbiorca społecznie wrażliwy...*, op. cit., s. 18 – 19.

wrażliwego w miejscu dostarczania energii elektrycznej, przy czym Wariant I polegał na obniżeniu rachunków odbiorcy wrażliwego o wielkość przyznanego ryczału przy uwzględnieniu trzech progów zużycia (900 kWh rocznie dla osoby samotnie gospodarującej, 1250 kWh dla gospodarstw składających się z 2 do 4 osób, oraz 1500 kWh dla gospodarstw z liczbą osób większą niż 4). Sam mechanizm udzielania pomocy, nie uległ dużym zmianom w stosunku do *Założeń 2* (m.in. ryczałt na poziomie 30% dla odbiorcy, dotacja przedmiotowa, weryfikacja systemu po 2 latach funkcjonowania, transfer środków z rachunku bieżącego Ministerstwa Finansów). Istotnym *novum* było dodanie do obowiązków Prezesa URE obowiązku w zakresie obliczania i ogłaszania w terminie do 3 marca każdego roku wysokości ryczału na dany rok (30% iloczynu średniej ceny energii elektrycznej i właściwego dla danego typu gospodarstwa domowego progu zużycia).

Zaproponowany system wymagał także pewnej aktywności po stronie beneficjentów. Tak więc odbiorca byłby zobowiązany do podania w ośrodku pomocy społecznej danych identyfikujących przedsiębiorstwo energetyczne, z którym miał zawartą umowę. Byłby również zobowiązany do każdorazowego informowania o dokonanych w tym zakresie zmianach. W przypadku cofnięcia uprawnień odbiorcy wrażliwemu, ośrodek pomocy społecznej byłby natomiast zobowiązany do zawiadomienia o tym fakcie właściwego przedsiębiorstwa energetycznego. Uwzględniając zgłaszane już wcześniej wątpliwości, co do ewentualnej szkodliwości udzielanej pomocy w zakresie zwiększania wysokości dochodu odbiorcy (co mogłoby skutkować pozbawieniem go dotychczasowych zasiłków), w ostatecznej wersji założeń doprecyzowano, iż świadczenie przysługujące odbiorcy wrażliwemu w ramach systemu ochrony nie byłoby uwzględniane przy ustalaniu wysokości dochodu na potrzeby *UOPS*. Pobierane świadczenie podlegałoby także zwolnieniu przedmiotowemu od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Koszty całkowite wprowadzenia systemu oszacowano na kwotę 144 mln zł, (130 mln zł – suma rekompensat wypłaconych przedsiębiorstwom, ok. 12 mln zł – koszty poniesione przez ośrodki pomocy społecznej (gmin) i 2 mln zł – koszty administracji skarbowej)⁷⁵⁴.

Jak już wcześniej wspomniano, oprócz Wariantu I zaproponowano także Wariant II. Znaczące różnice można zauważyć już na wstępie, gdyż w Wariacie II zmieniono formę potwierdzenia przez ośrodek pomocy społecznej uprawnień odbiorcy wrażliwego, które zamiast zaświadczenia⁷⁵⁵ byłoby potwierdzane wydaniem decyzji⁷⁵⁶. Zmodyfikowano również samą procedurę. Zgodnie z Wariantem II odbiorca przekazywałby decyzję przedsiębiorstwu, które na tej podstawie wystawiałoby rachunek. Przedsiębiorstwo byłoby także zobowiązane do wystawienia zbiorczej faktury, uwzględniającej przyznane odbiorcom wrażliwym ryczały, a na tej podstawie ośrodek pomocy społecznej regulowałby należności z tego tytułu. Transfer środków finansowych odbywałby się więc za pośrednictwem systemu pomocy społecznej, a nie jak planowano dotychczas, bezpośrednio z konta Ministerstwa Finansów⁷⁵⁷. Powyższe rozwiązanie nie zyskało jednak aprobaty Ministerstwa

⁷⁵⁴Założenia do aktów wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej z 21.4.2010 r., przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępne: <www.bip.mg.gov.pl> (dostęp: 2.2.2014), s. 31.

⁷⁵⁵Wydawanie którego byłoby nowym zadaniem zleconym gminie z zakresu administracji rządowej.

⁷⁵⁶Zaświadczenie wskazywałoby, iż dany odbiorca jest uprawniony do otrzymania zasiłku stałego, bądź okresowego. Decydując się na formę decyzji administracyjnej, jej zakres musiałby ulec zmianie w stosunku do potwierdzenia uprawnień dotychczas zawartych w zaświadczeniu.

⁷⁵⁷Zaproponowana zmiana dotyczyła dość istotnej kwestii, która stanowi punkt sporny w dyskusji na temat modelu wsparcia odbiorców wrażliwych – a mianowicie – czy dyrektywy liberalizacyjne przesądzą o konieczności oparcia modelu o system pomocy społecznej czy pozostawiają w tym zakresie swobodę państwom członkowskim? Zarówno w komentarzach Prezesa URE, jak i analizach Ministerstwa Finansów dominują głosy wyraźnie wskazujące, iż zgodnie z literalnym brzmieniem dyrektyw III pakietu, ochrona odbiorców wrażliwych powinna być elementem systemu pomocy społecznej. Nie wdając się tu w dyskusję o słuszności konkretnych rozwiązań, Dyrektywa 2009/72/WE wskazuje jedynie, iż państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki w celu ochrony odbiorców końcowych, nie wskazując obligatoryjnego rozwiązania. Co potwierdza także charakter prawny dyrektyw unijnych, które zobowiązują państwa do osiągnięcia określonego celu, pozostawiając jednocześnie swobodę w zakresie środków. Gdyby było inaczej, to prawodawca wspólnotowy powinien użyć w tej sytuacji rozporządzenia. Jednocześnie przyznać należy, że dyrektywy III pakietu wskazują politykę socjalną lub system

Gospodarki, które na tym etapie rekomendowało Wariant I. Ze względu na fakt, iż rekomendowana wersja była *de facto* powtórzeniem rozwiązań zawartych w *Założeniach 2* można w tym miejscu podtrzymać wszystkie krytyczne uwagi w tym zakresie.

Na zakończenie analizy tych dokumentów wypada także wspomnieć, iż Ministerstwo Gospodarki błędnie założyło, że zaproponowane rozwiązania pozwolą na rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego (obowiązek wynikający z *Dyrektywy 2009/72/WE*). Czym innym jest ubóstwo energetyczne (*fuel poverty*), a czym innym system wsparcia odbiorców wrażliwych, mający swe podstawy w dyrektywach sektorowych. Tak więc pomimo artykułowania realizacji likwidacji ubóstwa energetycznego, szczegółowa analiza wszystkich wersji założeń nie potwierdza, by w jakimkolwiek stopniu działania podjęte przez państwo miały na celu wypełnienie zobowiązań w tym zakresie. Pomimo tego, że analizowane rozwiązania traktowane są jako kompletny system wsparcia dla odbiorców wrażliwych, w rzeczywistości nie są rozwiązaniem tego problemu. Systemowe ujęcie w tym zakresie winno bowiem zawierać instrumenty, które prezentowałyby kompleksowe ujęcie zagadnienia, uwzględniając przyczyny, a nie tylko skutki. Zaproponowane rozwiązania w żaden sposób nie odnoszą się bowiem do zagadnienia wychodzenia z sytuacji, gdy dany odbiorca kwalifikowany jest już do grupy odbiorców wrażliwych. Przeprowadzona analiza wskazuje natomiast na odwrotną tendencję, zmierzającą do petryfikowania już istniejących problemów.

Skuteczna ingerencja?

Oceniając proponowane rozwiązania przez pryzmat realizacji funkcji państwa (gwaranta), zakładają one znaczny zakres planowanej ingerencji w działające w warunkach wolnorynkowych przedsiębiorstwa sektora. Konsekwentnie, w imię zapewnienia powszechnego dostępu do dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia nakładały one na podmioty gospodarujące szereg dodatkowych obowiązków. Generowały także dodatkowe koszty (m.in. w zakresie obligatoryjności instalowania układów pomiarowo – rozliczeniowych na koszt przedsiębiorstwa) oraz ograniczały swobodę przedsiębiorstw w zakresie wstrzymania oraz kontynuowania dostaw dla odbiorców zalegających z płatnościami. Swoboda gospodarowania (kształtowania relacji z odbiorcami, a w szczególności odbiorcami wrażliwymi) doznawała więc ograniczeń ze względu na obowiązek państwa gwaranta, związany z zapewnieniem dostępu do podstawowego dobra, jakim jest dla odbiorców energia elektryczna. Ze względów społecznych państwo zdecydowało się więc na ingerencję w sektor, aby umożliwić realizację określonych wartości, leżących w interesie publicznym. Model ten wprowadzał także dodatkowe elementy, które choć nie wypełniały postulatu realizacji usług powszechnych zgodnie z dyrektywami sektorowymi, to jednak przybliżały realizację postulatu powszechności określonych dóbr i usług. W świetle prezentowanych uwag, trudno uznać, że w ramach tego modelu państwo spełniałoby rolę aktywnego instrumentu realizacji celów społecznych w sektorze.

Założenia 3 zostały przedstawione Radzie Ministrów i przyjęte przez nią 11.5.2010 r. Ze względu na bardzo ogólny charakter niektórych rozwiązań, trwała nadal dyskusja (szczególnie pomiędzy Ministerstwem Gospodarki a Ministerstwem Finansów), co do praktycznych aspektów projektowanych regulacji. W tym czasie Ministerstwo Gospodarki rozpoczęło też prace nad projektem nowej (spójnej i kompleksowej) regulacji dla sektora, zastępującej obowiązującą *PrEn*. Z tego też względu zdecydowano o wprowadzeniu systemu ochrony odbiorców wrażliwych dopiero na etapie nowej regulacji.

zabezpieczeń społecznych, jako jedną z możliwości zapewnienia ochrony odbiorcom wrażliwym. Wszelkie zarzuty pod adresem rozwiązań wykraczających poza system zabezpieczeń społecznych są więc bezprzedmiotowe.

2.1.4. Projekty Ministerstwa Gospodarki

Następstwem przyjęcia przez Radę Ministrów *Założeń 3* było podjęcie dalszych działań legislacyjnych. Dokument ten zakładał wprowadzenie systemu ochrony odbiorcy wrażliwego poprzez zmiany w obowiązujących już aktach prawnych (m.in. *PrEn* i *UOPS*). Przy czym podobne podejście prezentował już wcześniej *Raport URE* oraz bazujący na nim *Projekt 2008*. Od kilku lat doktryna prezentowała jednak stanowisko, iż kolejne nowelizacje czynią *PrEn* nieczytelnym. Zdaniem wielu, nadszedł więc czas na zupełnie nową ustawę. Podstawowym problemem (lub też szansą) był fakt, że nowa regulacja wiązałaby się z podziałem materii objętej regulacją dotychczasowej ustawy na odrębne akty prawne – nowe prawo energetyczne, nowe prawo gazowe oraz oddzielną regulację, dotyczącą odnawialnych źródeł energii. Wychodząc naprzeciw tym postulatam Ministerstwo Gospodarki zdecydowało się na przedstawienie 20.12.2011 r. projektu ustawy Prawo energetyczne (dalej: *Projekt 2011*)⁷⁵⁸ oraz projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii⁷⁵⁹, a 21.12.2011 r. projektu ustawy Prawo gazowe⁷⁶⁰. Ze względu na kompleksowość i złożoność zaproponowanych w grudniu 2011 r. rozwiązań, konsultacje społeczne i międzyresortowe trwały przez większość roku 2012 r., kończąc się powstaniem nowych projektów prawa energetycznego – z 28.9.2012 r. (wersja 1.23) i z 8.10.2012 r. (wersja 1.24), prawa gazowego – z 9.10.2012 r. (wersja 2.004)⁷⁶¹ oraz projektu *Przepisów wprowadzające ustawę – Prawo energetyczne, ustawę – Prawo gazowe oraz ustawę o odnawialnych źródłach energii z 9.10.2012 r.* (wersja 0.11).

2.1.4.1. Projekt z 20.12.2011 r. Ustawa Prawo energetyczne

Bazujący na *Założeniach 3*, *Projekt 2011* zawierał nie tylko regulacje dotyczące wsparcia dla odbiorcy wrażliwego⁷⁶², ale także szereg zmian, zmierzających (zdaniem Ministerstwa Gospodarki) do wzmocnienia pozycji odbiorcy końcowego. W kwestiach fundamentalnych dla sektora, *Projekt 2011* bazował na już obowiązujących i sprawdzonych rozwiązaniach *PrEn*. Poczynając od systemu wsparcia dla odbiorców wrażliwych, już na wstępie można dostrzec szereg zmian w tym zakresie. *Projekt 2011* modyfikował bowiem rekomendowaną w *Założeniach 3* definicję, poszerzając jej zakres podmiotowy. Odbiorcą wrażliwym byłby więc nie tylko odbiorca w gospodarstwie domowym, któremu przyznano zasiłek stały lub okresowy, posiadający umowę zawartą z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkujący w miejscu dostarczania energii, ale taki status posiadałby także członek jego rodziny⁷⁶³. Model pomocy określono, jako ryczałtowy, polegający na uzyskaniu przez odbiorcę wrażliwego prawa do pomniejszenia rachunku za energię elektryczną o kwotę ryczałtu, stanowiącego rocznie nie więcej niż 30% i nie mniej niż 20 % iloczynu zużycia energii oraz średniej ceny energii ogłaszanej przez Prezesa URE⁷⁶⁴. Takie ukształtowanie wielkości ryczałtu było (zdaniem autorów *Projektu 2011*) spowodowane koniecznością dostosowania wielkości planowanej pomocy do środków przewidzianych na ten cel

⁷⁵⁸Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.7) z 20.12.2011 r. [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 21.9.2013).

⁷⁵⁹Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa o odnawialnych źródłach energii z 20.12.2011 r. (wersja 1a.4) [online]. Dostępny: <<https://legislacja.rcl.gov.pl>> (dostęp: 21.5.2013).

⁷⁶⁰Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo gazowe z 21.12.2011 r. [online]. Dostępny: <<http://legislacja.rcl.gov.pl>> (dostęp: 19.6.2012).

⁷⁶¹Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo gazowe (wersja 2.004) z 9.10.2012 r. [online]. Dostępny: <www.legislacja.rcl.gov.pl> (dostęp: 27.4.2013).

⁷⁶²Wprowadza je także opublikowany w tym samym czasie (grudzień 2011) projekt prawa gazowego (art. 30 i nast.), w którym analogicznie uregulowano system wsparcia, przy uwzględnieniu odrębności wynikających z właściwości fizycznych gazu i energii.

⁷⁶³W toku konsultacji społecznych nad Projektem 2011 padły propozycje, aby doprecyzować definicję odbiorcy wrażliwego o wymóg zamieszkiwania w lokalu, do którego dostarczana jest energia. Ta propozycja została też uwzględniona przy wprowadzaniu systemu ochrony odbiorcy wrażliwego w 2013 r.

⁷⁶⁴Art. 41 i nast. Projektu Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.7) z 20.12.2011 r. [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 21.9.2013).

w budżecie państwa⁷⁶⁵. W zakresie progów limitów przyznanych odbiorcom wrażliwym, *Projekt 2011* odpowiadał propozycjom z *Założeń 3* (900 kWh, 1250 kWh i 1500 kWh). Wprowadzono jednak kilka modyfikacji. Zrezygnowano więc z powszechnie krytykowanego wydawania oświadczeń przez ośrodki pomocy społecznej i zastąpiono je obowiązkiem przedstawienia przedsiębiorstwu energetycznemu kopii decyzji o przyznaniu zasiłku stałego lub okresowego oraz oświadczenia o liczbie osób w rodzinie⁷⁶⁶ wraz z oświadczeniem o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych odbiorcy wrażliwego w celach związanych z jego ochroną. Wysokość ryczałtu byłaby ustalana w oparciu o odpowiedni próg zużycia, przy uwzględnieniu liczby osób w gospodarstwie domowym. Obowiązki nałożono także na przedsiębiorstwa sektora, które były zobligowane do sporządzania i systematycznego aktualizowania wykazu odbiorców wrażliwych⁷⁶⁷, którym przyznano ryczałt oraz do przekazywania tego wykazu do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania odbiorców wrażliwych ośrodka pomocy społecznej. Następnie byłby on weryfikowany pod kątem istnienia uprawnień odbiorców wrażliwych do pobierania zasiłków stałych lub okresowych. Ministerstwo Gospodarki zapomniało jednak o konieczności zinstytucjonalizowania i ujęcia w określony ramy czasowe wspomnianej współpracy między przedsiębiorstwami energetycznymi a ośrodkami pomocy społecznej. Rozwiązanie to należy więc ocenić jako nieefektywne.

Ryczałt a rekompensata

Podobnie jak w *Założeniach 3*, w *Projekcie 2011* uregulowano także problematykę rozliczania nienależnie pobranego ryczałtu⁷⁶⁸. Podobnie jak tam nie doprecyzowano procedury zwrotu nienależnie udzielonego świadczenia. Obowiązek ten aktualizowałby się w momencie powzięcia przez przedsiębiorstwo energetyczne wiadomości o utracie uprawnień przez odbiorcę wrażliwego. W konsekwencji, dokonując zwrotu rekompensaty, przedsiębiorstwo miałoby na własną rękę i ryzyko dochodzić zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Z punktu widzenia efektywności windykacji, pogarszałoby to ich sytuację, szczególnie biorąc pod uwagę perspektywę czasową odzyskania nienależnie udzielonego ryczałtu, ale też samą możliwość jego odzyskania w przypadku bezskutecznej egzekucji. Na drugim biegunie znajdowała się natomiast propozycja mówiąca o zaktualizowaniu się tego obowiązku dopiero po zakończeniu egzekwowania ryczałtu od odbiorcy wrażliwego (np. zakończeniu egzekucji). Niestety brak było w tym zakresie wiążących wytycznych, co należy ocenić krytycznie w perspektywie pewności obrotu gospodarczego w sektorze.

Każdy system wymaga pokrycia kosztów jego funkcjonowania. Stąd pomoc świadczona odbiorcom wrażliwym byłaby rekompensowana przedsiębiorstwom energetycznym poprzez dotacje

⁷⁶⁵Minister Finansów działając w porozumieniu z Ministrem Gospodarki w terminie do dnia 31 kwietnia każdego roku ogłaszałby wysokość ryczałtu. Niestety nie wiadomo dlaczego projektodawca wybrał taką datę, szczególnie biorąc pod uwagę przyznawanie ryczałtu w cyklach rocznych. Przy takim ukształtowaniu mechanizmu obliczania wysokości ryczałtu dopracowania wymagała także kwestia obliczania go w pierwszych miesiącach roku (zanim zostałaby ogłoszona wysokość), podstawy oraz trybu ewentualnych korekt. Z wielu względów, lepszym rozwiązaniem w tym zakresie byłoby ogłaszanie wysokości ryczałtu do końca roku poprzedzającego. W *Projekcie 2011* uregulowano także sytuację odbiorców pobierających zasiłki okresowe w okresie krótszym niż 1 rok (wysokość przyznanego ryczałtu obliczana proporcjonalnie do okresu). Po raz pierwszy przedstawiono również przybliżone dane, na podstawie których zaplanowano wysokość wsparcia w kolejnych latach, aż do 2022 r. Podstawę wyliczeń (2011 r.) stanowiła liczba rodzin otrzymujących zasiłek stały lub okresowy – 634 706 rodzin. Biorąc to pod uwagę Ministerstwo Gospodarki zaplanowało wielkość wsparcia w 2013 r. na 172 374 010 zł, zakładając coroczne zwiększanie pomocy. W 2022 r. wielkość dotacji wyniosłaby 284 580 585 zł.

⁷⁶⁶O zmianach w tym zakresie odbiorca wrażliwy byłby zobowiązany niezwłocznie informować przedsiębiorstwo energetyczne.

⁷⁶⁷Wykaz zawierałby imię, nazwisko i adres odbiorcy wrażliwego, ilość osób w rodzinie (w gospodarstwie domowym) oraz datę, od której odbiorcy przyznano ryczałt. Ponadto przedsiębiorstwo energetyczne byłoby zobowiązane do prowadzenia ewidencji umożliwiającej określenie wartości i ilości energii elektrycznej dostarczonej do poszczególnych odbiorców wrażliwych, wysokości zastosowanego wobec nich ryczałtu oraz okresu, w jakim korzystali oni z prawa do pomniejszenia należności za energię elektryczną.

⁷⁶⁸W przypadku nieuregulowania przez odbiorcę wrażliwego faktury korygującej wystawionej po wygaśnięciu uprawnień, dochodzenie przez przedsiębiorstwo energetyczne roszczeń odbywałoby się na drodze cywilnoprawnej, a nie jak w przypadku świadczeń nienależnie pobranych z pomocy społecznej – egzekucji administracyjnej.

przedmiotowe z budżetu państwa. Jednak w porównaniu do koncepcji przedstawionej w *Założeniach 3*, brak jest szczegółowego omówienia systemu rekompensat⁷⁶⁹. W tej sytuacji przedsiębiorstwa dokonywałyby sprzedaży energii elektrycznej po zaniżonych cenach, a różnica w cenie byłaby rekompensowana dopiero w perspektywie kilku tygodni. W tym okresie przedsiębiorstwo nie mogłoby więc dysponować funduszami za już wykonane usługi, co stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami obrotu gospodarczego.

Podobnie jak we wcześniejszych propozycjach, system wsparcia dla odbiorców wrażliwych w *Projekcie 2011* uzupełniono o obligatoryjne instalowanie liczników przedpłatowych odbiorcom wrażliwym, którzy pomimo korzystania z ryczałtu zwlekają z zapłatą za energię lub świadczone usługi co najmniej miesiąc po upływie terminu płatności pomimo wyznaczenia dodatkowego 2 tygodniowego terminu na zapłatę zaległości⁷⁷⁰. Funkcję licznika przedpłatowego mogłyby w takim wypadku pełnić również liczniki inteligentne, które dla wszystkich odbiorców miałyby zostać zainstalowane do 31.12.2020 r.⁷⁷¹. Zapisy te wprowadzały istotne *novum* w zakresie prawnej i faktycznej sytuacji odbiorców wrażliwych, zagrożonych odłączeniem, którzy zyskaliby nowe narzędzie ochrony.

Informacja podstawą prawidłowego wyboru

Projekt 2011 poszerzył to, co poprzednie propozycje pomijały. Mowa tu o obowiązkach informacyjnych sprzedawców energii, zobowiązanych do poinformowania odbiorcy m.in. o możliwości złożenia reklamacji oraz prawie dochodzenia roszczeń przed sądami polubownymi⁷⁷². Odbiorca zyskiwałby więc dodatkowe informacje, na podstawie których mógłby w sposób bardziej świadomy podejmować decyzje związane z profilem zużycia oraz wyborem dostawcy. Wspomnianą pozycję odbiorcy wzmocniono także poprzez obligatoryjność świadczenia usługi kompleksowej na podstawie umowy kompleksowej (energia elektryczna)⁷⁷³ na rzecz odbiorców w gospodarstwach domowych oraz poprzez wprowadzenie obowiązku dostarczania przez operatora systemu dystrybucyjnego odbiorcy końcowemu kopii zbioru praw konsumenta energii elektrycznej, a także zapewnienia jej publicznej dostępności⁷⁷⁴.

Co istotne, *Projekt 2011* wprowadzał generalną umowę dystrybucji (dalej: GUD)⁷⁷⁵, zawierającą postanowienia dotyczące sprzedaży awaryjnej. Usprawniłoby to procedurę zmiany sprzedawcy

⁷⁶⁹Szczegółowy sposób oraz tryb udzielania i rozliczania dotacji dla przedsiębiorstw energetycznych, formy składania wniosków, warunków przekazywania i rozliczania dotacji oraz termin zwrotu dotacji miały zostać określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki.

⁷⁷⁰Art. 48 ust. 2 Projektu Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.7) z 20.12.2011 r. [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 21.9.2013).

⁷⁷¹Tzw. inteligentne opomiarowanie (inteligentne liczniki) to jedno z kluczowych rozwiązań tej regulacji. Głównymi argumentami przemawiającymi za jego wprowadzeniem była nie tylko poprawa bezpieczeństwa energetycznego, ale także spodziewane korzyści i oszczędności po stronie odbiorców energii, którzy mieliby możliwość bieżącego kontrolowania zużycia energii. Ministerstwo Gospodarki spodziewało się także ograniczenia kosztów stanowiących podstawę kalkulacji taryf (kosztów przedsiębiorstw – m.in. zmniejszenie zatrudnienia inksentów). Zob. art. 53 Projektu Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.7) z 20.12.2011 r. [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 21.9.2013).

⁷⁷²Projekt poszerzał obowiązki informacyjne sprzedawcy energii, który byłby zobowiązany m.in. do informowania odbiorcy o strukturze paliw zużytych lub innych nośników energii służących do wytworzenia energii elektrycznej sprzedanej przez niego w poprzednim roku kalendarzowym oraz o miejscu, w którym są dostępne informacje o wpływie wytwarzania tej energii na środowisko, co najmniej w zakresie emisji dwutlenku węgla i radioaktywnych odpadów.

⁷⁷³W porównaniu do obowiązującego PrEn, Projekt 2011 ograniczał zakres umowy kompleksowej tylko do umowy wprowadzonej art. 5 ust. 4 PrEn. Zob. W. Andrzejewski, *Nowe regulacje dotyczące umowy kompleksowej w projekcie Prawa energetycznego* [online]. Dostępny: <www.nowe-pe-pg-i-ustawa-o-oe.cire.pl> (dostęp: 20.8.2014).

⁷⁷⁴Jako zbiór praw konsumenta energii rozumiano dokument sporządzany przez KE w konsultacji z krajowymi organami regulacyjnymi, organizacjami konsumentów, partnerami społecznymi, przedsiębiorstwami energetycznymi oraz innymi zainteresowanymi stronami, zawierający praktyczne informacje o prawach konsumentów energii elektrycznej. Obowiązek ten wynikał z art. 3 pkt 16 Dyrektywy 2009/72/WE, gdzie mowa jest o liście kontrolnej konsumenta energii, zawierającej praktyczne informacje na temat praw konsumentów energii.

⁷⁷⁵GUD to rodzaj umowy dystrybucji, zawieranej pomiędzy operatorem danego systemu a sprzedawcami obsługującymi odbiorców przyłączonych do sieci danego operatora.

(jak również wypełniło zobowiązania dyrektyw III pakietu), w ramach której odbiorca mógłby wypowiedzieć (poprzez złożenie pisemnego oświadczenia) umowę zawartą na czas nieokreślony bez ponoszenia kosztów i odszkodowań niewynikających bezpośrednio z treści wiążącej strony umowy. W konsekwencji, umowa ulegałaby rozwiązaniu z upływem 21 dni od dnia, kiedy oświadczenie odbiorcy dotarło do przedsiębiorstwa energetycznego. Projekt mówił jednak o GUD, czyli generalnej umowie dystrybucji, a nie o GUD – K, czyli generalnej umowie dystrybucji dla umów kompleksowych. Tak więc dopiero wprowadzenie do *Projektu 2011* wspomnianego drugiego rozwiązania umożliwiłoby zawieranie przez wszystkich sprzedawców (zarówno sprzedawców zasiedziałych – *incumbent supplier*, jak i sprzedawców alternatywnych) jednej umowy kompleksowej z odbiorcami, co znacznie usprawniłoby oraz zintensyfikowało proces zmiany sprzedawcy. Można więc uznać, że projektodawcy poszli w dobrym kierunku, zabrakło jednak uszczegółowienia proponowanych rozwiązań. Propozycje Ministerstwa Gospodarki musiały uwzględniać przede wszystkim kwestie, wynikające z trzeciego pakietu liberalizacyjnego. *Projektem 2011* Ministerstwo Gospodarki wypełniło zatem obowiązek wprowadzenia instytucji sprzedawcy awaryjnego w postaci OSD, który to sprzedawca uaktywniałby się w momencie zaprzestania (z przyczyn leżących po stronie przedsiębiorstwa energetycznego), dostaw energii elektrycznej do odbiorcy końcowego⁷⁷⁶. Wprowadzenie tego typu regulacji miało swoje głębokie uzasadnienie prawne. Przedsiębiorstwo dostarczające odbiorcy energię jest bowiem zobowiązane do realizacji zaopatrzenia w energię w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych (art. 4 *PrEn*). W warunkach wolnorynkowych istnieje jednak hipotetyczna możliwość zaprzestania dostaw, np. z powodu upadłości przedsiębiorstwa energetycznego, z którym odbiorca miał podpisaną umowę. Bez kompleksowego uregulowania sprzedaży awaryjnej⁷⁷⁷, w szczególności jej trybu i terminu podjęcia nowych dostaw, odbiorca byłby więc pozbawiony dostępu do podstawowego dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia elektryczna i związane z nią usługi powszechne⁷⁷⁸. Na tym tle pojawił się także problem relacji norm mówiących o sprzedaży awaryjnej, a obowiązkami przedsiębiorstw mających świadczyć pomoc odbiorcom wrażliwym w postaci pomniejszania rachunków o wielkość przyznanego ryczałtu. Zdaniem wielu komentatorów, literalna wykładnia regulacji sprzedaży awaryjnej skłaniała bowiem do wniosku, że w czasie jej trwania odbiorcom wrażliwym nie byłaby udzielana pomoc w tym zakresie. W tym kontekście część doktryny zwracała również uwagę na niefortunne sformułowanie wieloznacznej przesłanki sprzedaży awaryjnej w postaci konieczności zaprzestania dostaw⁷⁷⁹. Ministerstwo Gospodarki nie wskazało bowiem, na czym ma polegać zaprzestanie, przez co mogłyby

⁷⁷⁶Jako sprzedaż awaryjną rozumiano sprzedaż energii elektrycznej dokonywanej przez operatora systemu dystrybucyjnego na rzecz odbiorcy energii elektrycznej przyłączonego do sieci tego operatora, któremu dotychczasowy sprzedawca zaprzestał, z przyczyn niezależnych od odbiorcy, sprzedaży energii elektrycznej, a odbiorca nadal pobiera z sieci energię elektryczną. Zob. art. 2 pkt 55 Projektu Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.7) z 20.12.2011 r. [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 21.9.2013).

⁷⁷⁷Dotychczas odnosił się do niej art. 5 ust. 2a pkt 1 ppkt b *PrEn*. Projekt 2011 przewidywał, że sprzedaż awaryjnej dokonuje się od dnia zaprzestania sprzedaży energii elektrycznej do dnia rozpoczęcia jej sprzedaży przez wybranego przez odbiorcę nowego sprzedawcę i nie może trwać ona dłużej niż przez okres 90 dni. W przypadku, gdy odbiorca, na rzecz którego jest dokonywana sprzedaż awaryjna, nie zawarł umowy sprzedaży energii elektrycznej z nowym sprzedawcą po upływie 90 dni, przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji energii elektrycznej wstrzymuje dostarczanie energii elektrycznej temu odbiorcy (art. 38 ust. 2 i 3 Projektu 2011). Ponadto operator systemu dystrybucyjnego, w terminie 7 dni od dnia zaprzestania sprzedaży energii elektrycznej przez dotychczasowego sprzedawcę miałby obowiązek pisemnego poinformowania odbiorcy o terminie, od którego jest dokonywana sprzedaż awaryjna oraz cenie energii elektrycznej, warunkach i procedurze zmiany sprzedawcy oraz prawie wyboru nowego sprzedawcy i zawarcia z nim umowy sprzedaży oraz o sprzedawcach, z którymi operator systemu dystrybucyjnego lub przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji energii elektrycznej zawarł umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej. Zob. art. 40 Projektu Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.7) z 20.12.2011 r. [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 21.9.2013).

⁷⁷⁸W Projekcie 2011 zrezygnowano z konstrukcji sprzedawcy z urzędu (art. 5a *PrEn*), czyli sprzedawcy zasiedziałego (*incumbent supplier*) dla odbiorców nie korzystających z prawa wyboru sprzedawcy. Ministerstwo Gospodarki argumentowało, że znana prawu wspólnotowemu instytucja *supplier of last resort* na gruncie Projektu 2011 byłaby realizowana przy pomocy sprzedawcy awaryjnego.

⁷⁷⁹J. Baehr, R. Przysański, J. Pokrzywniak, M. Szambelańczyk, *Trójkąt energetyczny/prawo energetyczne/prawo gazowe/odnawialne źródła energii. Postęp czy krok wstecz?* [online]. Dostępne: <www.nowe-pe-pg-i-ustawa-o-oze.cire.pl> (dostęp: 23.4.2014), s. 1 i nast.

pojawić się wątpliwości czy zaprzestanie należy rozumieć, jako całkowite wstrzymanie dostaw i po jakim czasie można o nim mówić (kilka godzin/dni). Takie rozwiązanie nie służyłoby więc pewności stosunków gospodarczych w sektorze energetycznym. Problematycznie zdefiniowano także podmiot zobowiązany do świadczenia sprzedaży awaryjnej. *Projekt 2011* wskazywał bezpośrednio na OSD (co miało pewne zalety), jednak w świetle przepisów o *unbundlingu* i przepisów *Dyrektywy 2009/72/WE*⁷⁸⁰, OSD sprzedając odbiorcom energię w warunkach sprzedaży awaryjnej, naruszałby jednocześnie zasadę rozdziału przedsiębiorstwa dystrybucyjnego od innych działań z tym niezwiązanych. Powstałaby więc sytuacja, gdy przedsiębiorca wykonywałby sprzedaż awaryjną (OSD) na rzecz odbiorców przyłączonych do jego sieci. Jeden i ten sam przedsiębiorca byłby zarówno dystrybutorem, jak i sprzedawcą.

Procedury odwoławcze

Problematyka procedury wstrzymania dostaw została uregulowana na gruncie *PrEn*. Tak więc proponowane zmiany nie dotyczyły ogólnych przesłanek wstrzymania dostaw energii lub ciepła. Wprowadzono natomiast dodatkowe obostrzenia, dotyczące zakazu wstrzymania dostaw energii lub ciepła odbiorcy w gospodarstwie domowym⁷⁸¹. Przy czym regulacje poszerzono także o sytuacje uniemożliwiające wstrzymanie dostaw, co istotnie wpłynęłoby na sytuację prawną zarówno przedsiębiorstw, jak i samych odbiorców. Tak więc zakaz wstrzymywania dostaw dotyczyłby sytuacji, gdy odbiorca złożył skargę na wstrzymanie dostarczania energii elektrycznej lub ciepła z powodu stwierdzenia nielegalnego poboru⁷⁸² lub zwłoki z zapłatą za pobraną energię/ciepło do czasu rozpatrzenia skargi. Gdyby skarga nie została uwzględniona i odbiorca wystąpiłby do Prezesa URE z wnioskiem o rozpatrzenie sporu (lub do stałego sądu polubownego), przedsiębiorstwo energetyczne byłoby zobowiązane kontynuować dostawy do czasu wydania decyzji przez Prezesa URE lub rozstrzygnięcia sprawy przez stały sąd polubowny. W tym sensie zaproponowana konstrukcja różniła się znacznie od dotychczasowych rozwiązań stosowanych na podstawie art. 8 ust. 2 *PrEn*, gdzie kontynuowanie dostaw w sprawach spornych zależało od fakultatywnej decyzji (postanowienia) Prezesa URE. Z jednej strony takie rozwiązanie niewątpliwie wzmacniałoby pozycję odbiorców w relacji z przedsiębiorstwem energetycznym, z drugiej stwarzałoby pole do ewentualnych nadużyć. Konieczne byłoby więc wprowadzenie dodatkowych obostrzeń, zniechęcających nieuczciwych odbiorców do przedłużania czasu bezumownego zaopatrywania w gaz/energię. Jest to o tyle istotne, że w warunkach ograniczonych funduszy oraz niewielkich kadr, trudno wskazać jakikolwiek racjonalny termin rozpoznania sprawy przez Prezesa URE, a biorąc pod uwagę możliwość skierowania wielu nowych skarg, termin ten ulegałby tylko wydłużeniu, niewątpliwie pogarszając sytuację przedsiębiorstw sektora. Celowe byłoby więc wprowadzenie dodatkowych obostrzeń uniemożliwiających zaistnienie takich sytuacji, przy jednoczesnym minimalizowaniu strat przedsiębiorstw zobowiązanych do kontynuowania dostaw nawet w ewidentnych przypadkach stwierdzenia nielegalnego poboru. W *Projekcie 2011* zaproponowano wiele różnorodnych zmian, nie poświęcając jednak miejsca omówieniu ich relacji, co uwidoczniło się na gruncie uregulowania relacji między postępowaniem przed sądem polubownym oraz postępowaniem przed Prezesem URE. Brak rozwiązania tych zagadnień

⁷⁸⁰Projekt 2011 wprowadzał zasadę, w myśl której OSD nie może wykonywać działalności gospodarczej związanej z wytwarzaniem lub obrotem energią elektryczną ani jej wykonywać na podstawie umowy na rzecz innych przedsiębiorstw energetycznych.

⁷⁸¹Art. 46 i 47 Projektu Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.7) z 20.12.2011 r. [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 21.9.2013).

⁷⁸²W *Projekcie 2011* poszerzono uprawnienia przedsiębiorstw energetycznych (art. 216), umożliwiając im pobranie od odbiorcy opłat określonych w taryfie nie tylko w przypadku stwierdzenia nielegalnego poboru, ale także ingerencji w układ pomiarowy prowadzącej do zafałszowania jego wskazań. Co w praktyce jest o wiele łatwiejsze do udowodnienia niż udowodnienie nielegalnego poboru.

mógłby w efekcie skutkować dwukrotnym rozpoznaniem tej samej sprawy w 2 odrębnych postępowaniach, poddanych innym reżimom prawnym.

Organy ochrony odbiorcy

Pomimo wielu sygnalizowanych zastrzeżeń, analizowany dokument miał też szereg zalet. W porównaniu do poprzednich rozwiązań, krokiem milowym na drodze do wzmocnienia pozycji odbiorców w sektorze byłoby więc powołanie, tworzonych przy Prezesie URE, stałych sądów polubownych. Podstawę ich działalności miałyby stanowić umowy z organizacjami pozarządowymi, reprezentującymi odbiorców lub przedsiębiorstwa energetyczne, a celem ich działania miało być polubowne rozpatrywanie sporów wynikłych z umów sprzedaży, umów o przyłączenie do sieci, świadczenia usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła oraz umów kompleksowych, zawartych pomiędzy odbiorcami końcowymi, a przedsiębiorstwami energetycznymi, a także spory dotyczące nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania energii elektrycznej lub ciepła⁷⁸³. Warunkiem skorzystania z usług orzekających tam arbitrów miało być uprzednie skorzystanie z przysługującej odbiorcy końcowemu reklamacji złożonej przedsiębiorstwu energetycznemu. Zdaniem Ministerstwa Gospodarki, stworzenie systemu opartego na sądach polubownych odciążałoby sądy powszechne, przy jednoczesnym zagwarantowaniu fachowego załatwienia sprawy. Projektodawcy nie przedstawili jednak żadnych dowodów na poparcie tezy o odciążeniu sądów, tym bardziej o odpowiednich kwalifikacjach arbitrów mających orzekać w sądach polubownych. Trudno więc rzetelnie i obiektywnie ocenić wartość tych propozycji.

Powstanie i zasady funkcjonowania stałych sądów polubownych nie było jedyną zmianą, w zakresie podmiotów wspomagających odbiorców. Tak więc prócz stałych sądów polubownych o interesy odbiorców dbałby Rzecznik Praw Odbiorców⁷⁸⁴, który miał wykonywać zadania Prezesa URE z zakresu ochrony interesów odbiorców paliw, gazu ziemnego, energii elektrycznej i ciepła⁷⁸⁵. Zdecydowaną nowością był natomiast art. 194, zezwalający Prezesowi URE na wszczęcie postępowania kontrolnego w sprawie taryfy przedsiębiorstwa uprzednio zwolnionego na podstawie art. 190 ust. 3 *Projektu 2011*, z obowiązku jej przedłożenia do zatwierdzenia pod kątem stosowania przez dany podmiot zawyżonych cen i stawek opłat⁷⁸⁶. Pojawił się jednak problem z błędnym odesłaniem do art. 190 ust. 3, przez co trudno było poznać intencje prawodawcy w tym zakresie. Z tego też względu doktryna stworzyła dwa odrębne wyłomaczenia *ratio* tego artykułu. Pierwsze zaprezentowali F. Elżanowski i M. Czuba wskazujący, że art. 194 odnosiłby się tylko do kontroli taryf dla ciepła⁷⁸⁷. W innym kierunku

⁷⁸³Art. 173 i nast. Projektu Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.7) z 20.12.2011 r. [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 21.9.2013).

⁷⁸⁴Powołanie rzecznika stanowi realizację art. 3 ust. 12 Dyrektywy 2009/72/WE. Sama instytucja rzecznika istniała już wcześniej, stanowiąc jednak tylko wyodrębnione stanowisko w ramach URE (§ 3.1 pkt 9 Statutu Urzędu Regulacji Energetyki), a nie samodzielne stanowisko (o charakterze informacyjno – doradczym) znajdujące oparcie w przepisach PrEn.

⁷⁸⁵Do jego zadań należałoby udzielanie bezpłatnych porad prawnych w zakresie ochrony interesów odbiorców, występowanie do przedsiębiorstw energetycznych i ich organizacji w sprawach dotyczących ochrony praw i interesów odbiorców, współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami URE oraz organizacjami konsumenckimi w obszarze dotyczącym ochrony interesów odbiorców, a także występowanie do właściwych organów z wnioskami dotyczącymi wprowadzenia nowych regulacji prawnych lub wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach dotyczących ochrony interesów odbiorców.

⁷⁸⁶W przypadku gdy Prezes URE stwierdziłby, że taryfa przedsiębiorstwa energetycznego korzystającego ze zwolnienia z obowiązku przedłożenia jej do zatwierdzenia na podstawie art. 190 ust 3, zawiera zawyżone ceny i stawki opłat, mógłby nie później niż w terminie 3 miesięcy od publikacji taryfy, wszczęć postępowanie kontrolne w celu jej weryfikacji. W przypadku stwierdzenia zawyżenia cen i stawek opłat, Prezes URE wydawałby decyzję, w której nakazywałby przedsiębiorstwu energetycznemu zwrot różnicy wskazanej w decyzji wraz z odsetkami liczonymi od dnia wejścia w życie taryfy w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie decyzji. Wniesienie odwołania od decyzji wstrzymywałoby wykonanie decyzji Prezesa URE do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sądowego. Należy jednak zwrócić uwagę na użycie nieostrego zwrotu zawyżone ceny i stawki opłat, który dodatkowo utrudniałby stosowanie tego artykułu w praktyce, stwarzając pole do nadużyć. Art. 194. 1. Projektu Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.7) z 20.12.2011 r. [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 21.9.2013).

⁷⁸⁷F. Elżanowski, M. Czuba, *Kontrowersje wokół projektu przepisów nowego prawa energetycznego* [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 28.6.2014).

podążyła jednak większość komentatorów, biorących udział w konsultacjach społecznych wskazując, iż dzięki art. 194 Prezes URE otrzymałby znaczące uprawnienie umożliwiające następczą kontrolę cen energii nawet po ich uwolnieniu. Zgodnie bowiem z art. 49 *PrEn* Prezes URE może zwolnić przedsiębiorstwo energetyczne z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi, że działa ono w warunkach konkurencji. Zaistnienie sytuacji, gdy przedsiębiorstwo działa w warunkach konkurencji oznacza, że ceny towarów i usług przez nie oferowanych są kształtowane przez popyt i podaż oraz zachowania innych podmiotów działających na rynku konkurencyjnym. Weryfikacja cen odbywa się zaś poprzez ich konkurencyjność, w stosunku do innych ofert, a klient (odbiorca) wybiera tańszą ofertę, eliminując z rynku podmiot zawyżający ceny. Dając Prezesowi URE tego typu nowe uprawnienie, prawodawca zezwoliłby nie tylko na głęboką ingerencję w liberalizowany sektor i zachowania gospodarujących podmiotów, ale także spetryfikowałby obecną sytuację. Czym bowiem różniłaby się sytuacja przedsiębiorcy podlegającego obowiązkowi przedkładania taryf do zatwierdzenia, a sytuacja przedsiębiorcy zwolnionego z tego obowiązku, ale i tak kontrolowanego pod kątem prawidłowości kalkulacji cen i stawek opłat? Z punktu widzenia problemu badawczego niniejszej pracy można jednak po części zrozumieć takie podejście Ministerstwa Gospodarki, gdyż w swoim zamierzeniu miało ono prawdopodobnie chronić najsłabsze podmioty na rynku – czyli odbiorców – przed znaczącymi podwyżkami cen. Sposób tej ochrony nie zasługuje jednak na aprobatę. Racjonalnie rzecz ujmując, albo Prezes URE stwierdza, że przedsiębiorstwo działa w warunkach konkurencji (czyli teoretycznie odbiorca ma możliwość wyboru najkorzystniejszej oferty), albo nie zwalnia przedsiębiorstwa z obowiązków przedkładania taryfy do zatwierdzenia, bo uznaje rynek za niespełniający wymogów rynku konkurencyjnego. Można więc odnieść wrażenie, że Prezes URE, mając już narzędzie umożliwiające ingerencję w swobodę gospodarowania przedsiębiorstw, chciałby ją zachować nawet w warunkach zliberalizowanego i konkurencyjnego sektora, co stanowiłoby zaprzeczenie idei dążenia do wprowadzenia konkurencji w sektorze energetycznym. Analizując uzasadnienie do *Projektu 2011* właściwe wydaje się jednak podejście prezentowane przez F. Elżanowskiego i M. Czubę, mówiących o stosowaniu art. 194 tylko do przedsiębiorstw zwolnionych z obowiązków zatwierdzania taryf ciepła.

Zbyt daleko idąca ingerencja?

Drugą nowością, pogłębiającą znacząco ingerencję regulatora w sektor był art. 97 projektu prawa gazowego, na podstawie którego Prezes URE (zobowiązany do przeprowadzenia badania rynku gazu ziemnego), mógłby zobowiązać przedsiębiorstwo do określonych działań⁷⁸⁸, w przypadku, gdy posiada ono określoną siłę rynkową. Biorąc jednak pod uwagę podstawowy wymóg prawa gospodarczego publicznego, tj. zachowania proporcjonalności ingerencji do jej celu, takie działania należałoby ocenić nie tylko, jako nieuzasadnione z punktu widzenia poprawy konkurencji, ale także jako zbyt daleko idące. Wspomniana konstrukcja odwołuje się do nieostrego pojęcia zagrażającej prawidłowemu funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych sile rynkowej i w tym sensie wydaje się być sprzeczna z art. 9 *Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*⁷⁸⁹. Powołany artykuł nie zakazuje przecież posiadania pozycji dominującej (bo jako taką należy traktować pozycję zagrażającą prawidłowemu funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych), tylko jej nadużywania. Tak więc stosunkowo szeroka

⁷⁸⁸Projekt ten mówił o tym, że w celu wspierania skutecznej konkurencji i ochrony odbiorców końcowych Prezes URE mógłby nałożyć w drodze decyzji na przedsiębiorstwo gazownicze, na czas określony (nie dłuższy niż 2 lata) obowiązek sprzedaży określonej ilości gazu ziemnego, sprzedaży określonych mocy przesyłowych, sprzedaży określonych pojemności magazynowych – na warunkach określonych przez Prezesa URE, niestosowaniu cen wyższych, niż określone przez Prezesa URE oraz zastąpieniu ceny sprzedaży gazu ziemnego ustalonej przez przedsiębiorstwo gazownicze w taryfie niepodlegającej zatwierdzeniu, ceną określoną przez Prezesa URE.

⁷⁸⁹Ustawa z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. [2007], Nr 50, poz. 331.

uznaniowość i dyskrecjonalność działań Prezesa URE w tym zakresie musi budzić uzasadnione kontrowersje⁷⁹⁰.

Reasumując, *Projekt 2011* stanowił pierwszy kompleksowy pakiet, zmierzający do gruntownej przebudowy sektora energetycznego tak, aby realia społeczno – gospodarcze i ustawodawstwo wspólnotowe znalazły odzwierciedlenie w przepisach go regulujących. Jednak paradoks liberalizacji sektora energetycznego oznaczał, że aby ograniczyć rolę państwa w sektorze (lub zdefiniować ją na nowo) konieczne było pogłębienie publicznoprawnej ingerencji. Tego samego wymagało także wprowadzenie regulacji prospołecznych. W tym sensie rola i obowiązki państwa wobec odbiorców dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia zmusiły ustawodawcę (projektodawcę – Ministerstwo Gospodarki) do wprowadzenia nowych rozwiązań i instrumentów ochrony odbiorców końcowych, a w szczególności najsłabszych na rynku odbiorców wrażliwych. Patrząc przez ten pryzmat na *Projekt 2011*, pomimo jego wielu wad⁷⁹¹, można ocenić go, jako dobry krok na drodze do zapewnienia zgodnej z wymogami dyrektyw II i III pakietu ochrony odbiorców wrażliwych. Zakładana daleko idąca ingerencja państwa w sektor została bowiem trafnie uzasadniona koniecznością realizacji postulatów aksjologiczno – społecznych, wpisujących się w wymogi związane z zagwarantowaniem dostępu do usług powszechnych. Nie zmienia to jednak faktu, iż podobnie jak poprzednie propozycje, system ten stanowił tylko powierzchowne rozwiązanie problemu, nie dotykając istoty świadczenia pomocy nie dla samego wspierania, ale po to, aby odbiorca raz zakwalifikowany, jako wrażliwy przestał nim kiedyś być. W tym miejscu można więc postawić tezę, iż model ten tworzył podstawy dla nieefektywnej ingerencji, bez prawidłowego ukształtowania relacji cel – środki.

2.1.4.2. Projekt z 28.9.2012 r. Ustawa Prawo energetyczne (wersja 1.23) oraz z Projekt z 8.10.2012 r. Ustawa Prawo energetyczne (wersja 1.24) wraz z Przepisami wprowadzającymi ustawę – Prawo energetyczne, ustawę – Prawo gazowe i Ustawę o odnawialnych źródłach energii z 9.10.2012 r. (wersja 0.11)

Realne zmiany, pomimo kilku propozycji rozwiązania problemu wrażliwości energetycznej w sektorze, nie postępowały. W konsekwencji, przedłużające się konsultacje społeczne oraz uzgodnienia międzyresortowe po opublikowaniu *Projektu 2011* skłoniły Ministerstwo Gospodarki do podjęcia radykalnych kroków, prowadzących do zmian nie tylko w samym projektowanym modelu pomocy odbiorcom wrażliwym, ale także w koncepcji poprawy sytuacji odbiorców końcowych i uznania ich za głównych beneficjentów zmian w sektorze. W odstępie dziesięciu dni opublikowano dwie wersje (1.23 i 1.24) projektu ustawy dotyczącego prawa energetycznego. Druga wersja zawierała pewne różnice w stosunku do wersji z 28.9.2012 r. w odniesieniu m.in. do definicji (np. paliw ciekłych), warunków wykonywania działalności gospodarczej w sektorze oraz zadań OSD. Jednak z punktu widzenia przedmiotu zainteresowania niniejszej pracy zmiany te nie wpłynęły znacząco na prezentowany przez Ministerstwo Gospodarki model wspierania odbiorców wrażliwych w ramach realizacji obowiązków związanych z dostępem do usług powszechnych. Tym samym oba projekty prawa energetycznego, zaprezentowane we wrześniu i październiku 2012 r. powinno traktować, jako jedną i tę samą propozycję, tj. *Projekt 2012*.

⁷⁹⁰J. Baehr, R. Przysański, J. Pokrzywniak i M. Szambelańczyk komentując analogiczną regulację powtórzoną w projektach Ministerstwa Gospodarki z 2012 r. wskazują, że tak daleko idące uprawnienia mogą zostać uznane nawet za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Zob. J. Baehr, R. Przysański, J. Pokrzywniak, M. Szambelańczyk, *Trójpak energetyczny...*, op. cit., s. 1 i nast.

⁷⁹¹M.in. brak wprowadzenia usługi powszechnej, tj. realizacja art. 3 ust 3 Dyrektywy 2009/72/WE.

Nowy kierunek rozwoju?

Pomimo tego, iż autorzy *Projektu 2011*, jak i *Projektu 2012* pozostali ci sami, to analizując obie propozycje powstałe w odstępie kilku miesięcy widać wyraźnie różnice w głównych założeniach, wyznaczających kierunki rozwoju sektora. Dotyczy to szczególnie regulacji definiującej stosunki łączące odbiorców i przedsiębiorstwa sektora. Co najważniejsze, zarówno w *Projekcie 2012*, jak i w nowych regulacjach prawa gazowego⁷⁹², usunięto regulacje dotyczące systemu wsparcia odbiorców wrażliwych. Uznano bowiem, iż wprowadzenie systemu pomocy winno odbyć się za pomocą nowelizacji *UOPS*. Odpowiednie zapisy znalazły się więc tylko w projekcie przepisów wprowadzających ustawy. Można więc przyjąć, że twórcy stanęli na stanowisku, że system wsparcia (regulacja prospołeczna) wykracza poza zakres prawa energetycznego, a tym samym powinna znaleźć się w regulacji dotyczącej szeroko rozumianej polityki społecznej. W opozycji do dotychczasowych rozwiązań zaproponowano więc, aby świadczenie pomocy odbywało się na podstawie *UOPS* na poziomie gminy (zadania własne o charakterze obowiązkowym) za pomocą nowych instrumentów, tj. dodatku energetycznego i gazowego stanowiących dodatki do już istniejących zasiłków stałych i okresowych. Biorąc więc pod uwagę specyfikę *UOPS*, nie wprowadzono definicji odbiorcy wrażliwego, oparto się natomiast na kryteriach kwalifikujących do otrzymania zasiłku stałego lub okresowego⁷⁹³. W konsekwencji, osoby uprawnione do otrzymania tych zasiłków byłyby jednocześnie uprawnione do otrzymania dodatku energetycznego i gazowego przy założeniu, że spełniałyby dodatkowe przesłanki w postaci bycia stroną umowy kompleksowej (lub w przypadku gazu umowy sprzedaży lub umowy kompleksowej) zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym (gazowniczym) i zamieszkiwania w miejscu dostarczania energii elektrycznej/gazu. Podobnie jak w starszych projektach, dodatek przysługiwałby także rodzinie odbiorcy. Analizując jednak *Dyrektywę 2009/72/WE* oraz *Dyrektywę 2009/73/WE* takie podejście do systemu wsparcia wydaje się w niektórych aspektach nieprawidłowe. Prawodawca europejski, poprzez wspomniane dyrektywy sektorowe zobowiązał bowiem państwa członkowskie, do przyjęcia niezbędnych środków w celu ochrony odbiorców wrażliwych w kontekście rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Argumentując *a contrario*, prawodawca unijny wymaga od państw członkowskich uprzedniego zdefiniowania grupy odbiorców wrażliwych, a nie arbitralnego wskazania przez państwa członkowskie, iż odbiorcami wrażliwymi stają się członkowie już wyodrębnionej grupy (pobierający zasiłki stałe i okresowe na podstawie *UOPS*), bez jakichkolwiek dodatkowych kryteriów doboru. Związanych przykładowo z zagrożeniem dostępu do energii lub gazu, poziomem zużycia oraz ich średnią ceną.

Przechodząc do szczegółów systemu – wysokości, limitu zużycia w powiązaniu z wielkością gospodarstwa domowego odbiorcy i ogłaszania wysokości dodatków, oparto się na rozwiązaniach zaproponowanych w *Projekcie 2011*. Wprowadzono także (zgłaszany w toku konsultacji) postulat uregulowania pobierania dodatków przez okres krótszy niż rok. W takim przypadku dodatek przysługiwałby proporcjonalnie do tego okresu. Co istotne z punktu widzenia efektywności systemu,

⁷⁹²Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo gazowe (wersja 2.004) z 9.10.2012 r. [online]. Dostępny: <<http://legislacja.rcl.gov.pl>> (dostęp: 27.4.2013).

⁷⁹³Zgodnie z art. 37 *UOPS* (stan na dzień ogłoszenia projektów) zasiłek stały przysługiwał pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód był niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie były niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Natomiast zasiłek okresowy (art. 38 *UOPS*) przysługiwał w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego osobie samotnie gospodarującej, której dochód był niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodzinie, której dochód był niższy od kryterium dochodowego rodziny.

Projekt 2012 (podobnie jak *Projekt 2011*) przewidywał coroczne zwiększanie limitu wydatków z budżetu państwa, przeznaczonych na dodatki energetyczne⁷⁹⁴ i gazowe⁷⁹⁵. Można więc postawić tezę o przekonaniu Ministerstwa Gospodarki (choć niepopartego żadnymi analizami) o rosnącej skali tego zjawiska. Brak jest bowiem uzasadnienia przyjęcia, iż zakładany wzrost wydatków byłby związany z podwyżką ich wysokości.

Nierówne traktowanie beneficjentów

Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia, zmianę koncepcji z ryczałtowej na dodatek energetyczny i gazowy należy ocenić negatywnie, przede wszystkim ze względu na potencjalnie nierówne traktowanie pobierających je odbiorców. Odwołując się do badań Głównego Urzędu Statystycznego⁷⁹⁶ tylko 37,8% gospodarstw domowych w Polsce posiadało kuchenkę gazową. Dodatek gazowy dotyczyłby więc tylko połowy potencjalnych odbiorców, stawiając w gorszej sytuacji potencjalnych odbiorców wrażliwych posiadających kuchenkę elektryczną⁷⁹⁷, preferując odbiorców używających kuchenki gazowej⁷⁹⁸. W kontekście dotychczasowych projektów można przypuszczać, że w przypadku takich odbiorców mogliby oni pobierać jednocześnie aż dwa dodatki, podczas gdy odbiorca nieposiadający umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży paliw gazowych nie miałby takiej możliwości. Problematiczne jest także zagadnienie niespełniania przez część potencjalnych beneficjentów dodatku gazowego wymogu posiadania umowy (sprzedaży lub umowy kompleksowej) zawartej z dostawcą gazu w przypadku, gdy gaz rozliczany jest na podstawie umowy dla całego budynku wielorodzinnego, a poszczególni odbiorcy nie mają indywidualnych liczników. Odbiorcy ci nie mają więc zawartych odrębnych umów sprzedaży lub umów kompleksowych na dostawę gazu.

Nowym rozwiązaniem, mającym poprawić sytuację odbiorców gazu i właściwie zrównoważyć ich interesy z interesami przedsiębiorstw gazowniczych, miało być natomiast stworzenie odrębnej kategorii odbiorców chronionych, do której należałoby zarówno odbiorcy w gospodarstwach domowych, jak i podmioty świadczące podstawowe usługi użyteczności publicznej (w szczególności szkoły, przedszkola, żłobki i podmioty lecznicze w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej⁷⁹⁹ oraz podmioty wytwarzające energię ciepłą na ich potrzeby, jeżeli udział tej energii w ogólnej produkcji tego podmiotu jest nie mniejszy niż 20%). Odbiorca chroniony ze względu na swoją pozycję byłby więc beneficjentem nowych regulacji, do których należałoby m.in. zagwarantowanie ochrony w związku z zaprzestaniem dostaw (sprzedaż awaryjna – art. 28), wyłączenie spod ograniczeń związanych z zagrożeniem bezpieczeństwa dostaw (art. 103) oraz utrzymywania zapasów obowiązkowych na odpowiednim poziomie, których wielkość zależałaby od zapotrzebowania odbiorców chronionych podłączonych do sieci danego przedsiębiorstwa (art. 110). Zmianom uległyby także mechanizmy

⁷⁹⁴Założenia mówiły o kwocie 172 374 010 zł w 2013 r., 180 355 265 zł w 2014 r., 186 727 731 zł w 2015 r., 200 264 957 zł w 2016 r. osiągając w 2022 r. poziom 284 580 585 zł. Oznacza to, że projektodawca zakładał znaczny wzrost liczby odbiorców wrażliwych rok do roku, bez podania przyczyn spodziewanego wzrostu. Co więcej, zakładając racjonalność ustawodawcy należałoby założyć, iż w miarę trwania systemu wsparcia liczba jego beneficjentów powinna spadać, a nie systematycznie wzrastać. Zob. Pismo – uwagi Ministerstwa Finansów z 23.10.2012 r., UE3/9008/20/RSE/2012/1863.

⁷⁹⁵Projekty 2012 miały wejść w życie od 1.1.2013 r., dlatego też szacunki mówiły o kwocie 45 892 000 zł w 2013 r., 47 866 000 zł w 2014 r., 49 924 000 zł w 2015 r. osiągając w 2022 r. poziom 67 035 000 zł.

⁷⁹⁶Wielkość ta systematycznie spada. W 2009 r. kuchenkę gazową posiadało tylko 43,3% gospodarstw domowych. Zob. Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2009 r., przygotowane przez Główny Urząd Statystyczny [online]. Dostępne: <www.stat.gov.pl> (dostęp: 5.5.2014); Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2012 r., przygotowane przez Główny Urząd Statystyczny [online]. Dostępne: <www.stat.gov.pl> (dostęp: 5.5.2014).

⁷⁹⁷Uwagi dotyczą także odbiorców używających zamiast kuchenki gazowej kuchenek opalanych węglem lub drewnem.

⁷⁹⁸Niskie limity zużycia przyjęte dla dodatku gazowego wskazują, iż był on przewidziany jako dodatek mający pokryć koszty przygotowania posiłków i nie dotyczyłby sytuacji użycia gazu do celów grzewczych. Gaz zużywany na cele bytowe nie jest jednak istotną pozycją w koszyku wydatków przeciętnego gospodarstwa domowego, a gaz na cele grzewcze i opałowe jest już dotowany za pomocą dodatków mieszkaniowych. Konstrukcja dodatku gazowego wydaje się więc mało efektywna, gdyż wspierałaby stosunkowo niewielką liczbę odbiorców.

⁷⁹⁹Ustawa z 15.4.2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. [2011], Nr 112, poz. 654, ze zm.

wspierania odbiorców końcowych. Bo chociaż pozostawiono rozwiązania zaproponowane w *Projekcie 2011*, dotyczące skarg i reklamacji (przyczyn, trybu oraz terminów), zmieniono koncepcję funkcjonowania sądów polubownych (teraz stałych polubownych sądów konsumenckich), które zamiast przy Prezesie URE miały funkcjonować przy wojewódzkich inspektorach, zgodnie z *ustawą o Inspekcji Handlowej*⁸⁰⁰. Podobnie jak wcześniejsza konstrukcja, także i te rozwiązania zostały skrytykowane przez ówczesną Prezes UOKiK M. Krasnodębską – Tomkiel⁸⁰¹, która określiła zaproponowane rozwiązanie, jako (...) *wysoce niefortunne (...) [i] mogące mieć negatywne konsekwencje tak dla funkcjonowania działalności regulacyjnej w obszarze polityki energetycznej państwa, jak i dla bezpieczeństwa konsumentów*⁸⁰². Odwołując się do danych przedstawionych przez UOKiK, zdaniem Prezes UOKiK sądy polubowne działające w strukturach Inspekcji Handlowej nie dysponują zarówno wiedzą, jak i doświadczeniem, w zakresie spraw, jakie miałyby być do nich kierowane. Więcej niż połowa spraw do nich kierowanych dotyczy bowiem drobnych umów życia codziennego, zawieranych przez konsumentów, tj. reklamacji butów oraz usług remontowych⁸⁰³. Ponadto, główną zaletą postępowań przed sądami polubownymi była do tej pory ich szybkość, a skierowanie do nich spraw z zakresu objętego szczególną regulacją *PrEn* na pewno spowodowałoby znaczne wydłużenie czasu postępowań, czyniąc je tym samym mało atrakcyjnymi dla konsumentów. W kontekście wcześniejszych uwag, podzielić należy także zarzuty UOKiK, dotyczące niekonsekwencji w zakresie poddania kognicji Prezesa URE (oraz planowanego Punktu Informacyjnego dla Odbiorców Paliw i Energii), większości zagadnień istotnych dla konsumentów, przy jednoczesnym oddaniu ważnych uprawnień instytucji niedoświadczonej w tej materii. Zdaniem Prezes UOKiK, mogłoby to spowodować niepotrzebne zamieszanie, gdyż konsumenci tak jak do tej pory kierowaliby swoje zapytania i skargi do Prezesa URE i URE (kompetencja szczególna), a stamtąd byłiby odsyłani od sądów polubownych, mających rozstrzygać spory z bardzo różnych dziedzin (kompetencja ogólna).

W porównaniu do *Projektu 2011* zmieniono także koncepcję umowy kompleksowej, którą zgodnie z *Projektem 2012*, byłaby umowa zawierająca postanowienia umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, lub umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usług przesyłania i dystrybucji ciepła. Zdecydowano się więc na konstrukcję znaną już z art. 5 ust. 3 *PrEn*. Utrzymano także obligatoryjność zawierania umowy kompleksowej z odbiorcami w gospodarstwach domowych, jak również obowiązki informacyjne (m.in. obowiązek zamieszczania przez sprzedawców energii na swoich stronach internetowych oraz udostępnia do publicznego wglądu w siedzibie informacji o cenach sprzedaży energii elektrycznej lub ciepła oraz warunkach ich stosowania, a także dostarczania odbiorcom końcowym kopii zbioru praw konsumenta energii elektrycznej i zapewnienia jego publicznego dostępu⁸⁰⁴, regulacje dotyczące GUD oraz wypowiedzania umów na czas nieoznaczony⁸⁰⁵. Zmianom poddano także (poprzednio krytykowaną) instytucję

⁸⁰⁰Ustawa z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej, Dz.U., 2001, Nr 4, poz. 25 ze zm.

⁸⁰¹Stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 23.10.2012 r., DZK-073-01/12(161)MP; Stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 21.1.2013 r., DPR-0791-2(2)/2013.

⁸⁰²Stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 23.10.2012 r., DZK-073-01/12(161)MP, s. 9.

⁸⁰³Stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 21.1.2013 r., DPR-0791-2(2)/2013, s. 5.

⁸⁰⁴Kwestia dostarczania i opracowywania zbioru praw konsumentów różniła się jednak między *Projektem 2011* (art. 31), a *Projektem 2012* (art. 37). Punktem odniesienia w tym zakresie powinien być art. 3 ust. 12 Dyrektywy 2009/72/WE zobowiązujący państwa członkowskie do zapewnienia we współpracy z organem regulacyjnym, dostarczenia wszystkim swoim konsumentom kopii listy kontrolnej konsumenta energii oraz zapewnienia jej publicznej dostępności. Takie rozwiązanie zawierał *Projekt 2011*. Jednak już w *Projekcie 2012* to sprzedawca energii elektrycznej (samodzielnie) został zobowiązany do dostarczenia odbiorcy końcowemu kopii zbioru praw konsumenta energii elektrycznej oraz zapewnienia jej publicznego dostępu. Brak jest więc transpozycji regulacji zobowiązującej regulatora do uczestniczenia w powyższych działaniach.

⁸⁰⁵Odbiorca końcowy może wypowiedzieć umowę zawartą na czas nieoznaczony, na podstawie której sprzedawca energii elektrycznej sprzedaje temu odbiorcy energię elektryczną, bez ponoszenia kosztów i odszkodowań innych, niż wynikające z treści umowy, składając

sprzedawcy awaryjnego⁸⁰⁶. W tym celu ograniczono jej stosowanie tylko do odbiorcy w gospodarstwie domowym, co należy uznać za efekt powtarzających się uwag zgłaszanych podczas konsultacji społecznych. Skrócono także jej okres o połowę (do 45 dni), co stanowiło racjonalizację tej instytucji, będącej przecież reakcją na wyjątkową sytuację, której nie powinno się utrzymywać przez dłuższy czas⁸⁰⁷. Jednocześnie wydłużono (z 7 do 10 dni) termin wypełnienia obowiązków informacyjnych w zakresie terminu, od którego dokonywana jest sprzedaż awaryjna, wysokości opłaty za tą sprzedaż, warunków i procedurze zmiany sprzedawcy energii elektrycznej, prawa wyboru nowego sprzedawcy i zawarcia z nim umowy sprzedaży oraz o sprzedawcach energii elektrycznej, z którymi operator systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego zawarł generalną umowę dystrybucji.

Największych zmian dokonano jednak w odniesieniu do podmiotu zobowiązanego, wskazując, że jest nim sprzedawca z urzędu, zamiast krytykowanego we wcześniejszym projekcie OSD. Zgodnie z *Projektem 2012*, sprzedawcę z urzędu wyznaczałby Prezes URE⁸⁰⁸ spośród przedsiębiorstw działających na terenie danego OSD, przy uwzględnieniu kryterium liczby dotychczasowych odbiorców w gospodarstwach domowych w poprzednim roku kalendarzowym⁸⁰⁹. Kalkulacja cen, po których byłaby sprzedawana energia przez sprzedawcę z urzędu w trybie sprzedaży awaryjnej odbywałaby się na podstawie algorytmów zatwierdzonych przez Prezesa URE i ogłoszonych w Biuletynie URE. W tym zakresie ceny podlegałyby także jego kontroli, jako nowa kompetencja, zwiększająca nadzór regulatora nad sektorem. Chociaż jest to rozwiązanie bardziej transparentne niż przewidziana w projekcie prawa gazowego taryfa sprzedawcy awaryjnego, zostało ono poddane krytyce w odniesieniu do sposobu, podstaw tworzenia oraz wyliczania algorytmów kalkulacji cen⁸¹⁰.

Inteligentne liczniki podstawą racjonalizacji zużycia

Projekt 2012 poszedł także o krok dalej w obszarze wprowadzania inteligentnych liczników, umożliwiających odbiorcom końcowym lepszą kontrolę nad zużyciem i kosztami energii. W odniesieniu do kontrolowania legalności pobierania energii elektrycznej lub ciepła, utrzymano natomiast dotychczasowe rozwiązania (występujące również w *Projekcie 2011*), dokonując tylko nieznacznych zmian w zakresie m.in. obligatoryjnych elementów protokołu pokontrolnego. Duże zmiany nastąpiły natomiast w katalogu przesłanek fakultatywnego wstrzymywania dostaw energii lub ciepła, usuwając

do tego sprzedawcy pisemne oświadczenie. Umowa ulega rozwiązaniu, w terminie 21 dni od dnia, w którym oświadczenie dotarło do przedsiębiorstwa energetycznego. Odbiorca może jednak wskazać późniejszy termin rozwiązania umowy.

⁸⁰⁶Koncepcja sprzedawcy awaryjnego zasadniczo nie różni się w projektach dotyczących gazu i energii elektrycznej. Jednak w projekcie prawa energetycznego sprzedaż awaryjna odbywać się miała na podstawie algorytmów zatwierdzanych przez Prezesa URE, a w prawie gazowym sprzedaż awaryjna ma następować na podstawie taryfy zatwierdzanej przez Prezesa URE, która to taryfa dla sprzedawcy awaryjnego miała być kalkulowana w sposób zapewniający pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstwa gazowniczego w zakresie sprzedaży awaryjnej, w tym kosztów zakupu dodatkowych usług przesyłowych, dystrybucyjnych, magazynowych, skraplania gazu ziemnego lub regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego oraz uwzględnia marżę przedsiębiorstwa gazowego na uzasadnionym poziomie. Brak tu jednak (występującego w przypadku zwykłych taryf) uwzględnienia wymogu ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat. Osłabiałoby to pozycję odbiorcy gazu w sytuacji zaprzestania świadczenia dostaw przez dotychczasowego sprzedawcę.

⁸⁰⁷W przeciwieństwie do projektu prawa energetycznego, w prawie gazowym utrzymano 90 dniowy okres jej trwania.

⁸⁰⁸Następowałoby to w drodze decyzji Prezesa URE. Wniesienie odwołania od tej decyzji nie zwalniałoby wskazanego sprzedawcy z urzędu od dokonywania sprzedaży awaryjnej. Przedsiębiorca wskazany jako sprzedawca z urzędu byłby nim dla określonej grupy odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych przyłączonych do sieci dystrybucyjnej danego operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego na obszarze jego działania.

⁸⁰⁹Po wyznaczeniu przedsiębiorstwa na sprzedawcę z urzędu, OSD i to przedsiębiorstwo byłoby zobowiązane do zmiany łączącej je GUD w zakresie realizacji sprzedaży awaryjnej. OSD byłby także zobowiązany do zamieszczenia informacji o wyznaczonym sprzedawcy z urzędu na swojej stronie internetowej.

⁸¹⁰Zwracają na to uwagę J. Baehr, R. Przysański, J. Pokrzywniak i M. Szambelańczyk wskazując, iż (...) *samo uznaniowe ustalenie algorytmów przez Prezesa URE odbywać się będzie w nieznanym dotąd formie działania organu administracji publicznej (indywidualna decyzja), co nie pozostawia możliwości zakwestionowania jej ustalenia na drodze administracyjnej lub sądowej i może generować nieprzewidywalne skutki finansowe dla przedsiębiorców wyznaczonych, jako sprzedawcy awaryjni*. Zob. J. Baehr, R. Przysański, J. Pokrzywniak, M. Szambelańczyk, *Trójkąt energetyczny...*, op. cit., s. 1 i nast.

z niego przesłankę, *gdy instalacja znajdująca się u odbiorcy stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia albo środowiska*. Zgodnie z propozycjami, zaistnienie takiej sytuacji skutkowałoby bowiem obligatoryjnym, a nie fakultatywnym wstrzymaniem dostaw. W *Projekcie 2012* zmodyfikowano także procedurę, mającą ochronić odbiorców w gospodarstwach domowych przed wstrzymaniem dostaw. Poprzednie propozycje mówiły o konieczności złożenia przez odbiorcę skargi, do czasu rozpatrzenia której przedsiębiorstwo nie mogło wstrzymać dostaw, a w przypadku jej nieuwzględnienia odbiorca mógł kontynuować spór z przedsiębiorstwem za pomocą wniosku o rozpatrzenie sporu przez Prezesa URE lub przez stały sąd polubowny. Jednak do czasu zapadnięcia rozstrzygnięcia przed którymkolwiek organem, przedsiębiorstwo energetyczne obowiązane było kontynuować dostarczanie energii elektrycznej lub ciepła. Nowe propozycje mówiły natomiast o złożeniu reklamacji (a nie skargi) w terminie 14 dni od daty otrzymania od przedsiębiorstwa energetycznego powiadomienia na piśmie o zamiarze wypowiedzenia umowy i wyznaczeniu dodatkowego, dwutygodniowego terminu na uregulowanie zobowiązań. Przedsiębiorstwu dano natomiast 14 dniowy termin na rozpatrzenie reklamacji⁸¹¹, w trakcie którego nie można wstrzymać dostaw. Chroniąc odbiorcę zdecydowano także, że w przypadku nieuwzględnienia reklamacji odbiorca mógłby wystąpić do sądu polubownego z wnioskiem o rozpatrzenie sporu, do czasu zakończenia którego nie można było również wstrzymać dostaw. Projektodawca przewidział również drugą możliwość, na wypadek gdyby odbiorca w przewidzianym terminie nie zwrócił się z reklamacją do przedsiębiorstwa energetycznego i doszłoby już do faktycznego wstrzymania dostaw. W tej sytuacji możliwe byłoby złożenie reklamacji, a w terminie 3 dni od jej złożenia przedsiębiorstwo byłoby zobowiązane do wznowienia dostaw i rozpatrzenia reklamacji. Nieuwzględnienie reklamacji otwierałoby natomiast drogę do wystąpienia do Prezesa URE z wnioskiem o rozpatrzenie sporu w tym zakresie. Rozdzielając te dwie sytuacje uwzględniono więc wcześniejsze postulaty, mówiące o ograniczeniu drogi odwoławczej albo do postępowania przed Prezesem URE albo przed stałym sądem polubownym.

Projekt 2012 wprowadzał duże zmiany w wielu istotnych obszarach regulowanych przez *PrEn*, zmianie uległy więc także przesłanki, których aktualizacja uprawniała przedsiębiorstwo energetyczne do zainstalowania przedpłatowego układu pomiarowo – rozliczeniowego. Usunięto więc dotychczasową (powszechnie krytykowaną w doktrynie) przesłankę w postaci braku tytułu prawnego do nieruchomości, obiektu lub lokalu, do którego jest dostarczana energia lub ciepło. Z korzyścią dla odbiorców wprowadzono także możliwość zainstalowania licznika przedpłatowego na wniosek odbiorcy, co było dotychczas niemożliwe, zarówno w świetle obowiązującego wówczas *PrEn*, jak i projektów jego nowelizacji. Zmiany nie ominęły też taryf, w podstawie kalkulowania dodając wymóg uwzględniania motywowania odbiorców do efektywnego wykorzystania energii elektrycznej lub ciepła oraz poprawę efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa energetycznego (art. 190 ust. 3 pkt 5 i 6 *Projektu 2012*). W porównaniu do *Projektu 2011*, analizowane rozwiązania zmodyfikowały także narzędzia, za pomocą których Prezes URE miałby realizować swoje zadania z zakresu ochrony odbiorców energii elektrycznej lub ciepła. Zastąpiono więc Rzecznika Praw Odbiorców, Punktem Informacyjnym dla Odbiorców Paliw i Energii. Pozostawiono jednak podobny zakres spraw, jakimi miałby zajmować się funkcjonujący w strukturze URE Punkt Informacyjny⁸¹².

⁸¹¹Jezeli reklamacja nie zostałaby rozpatrzona w tym terminie, uważałoby się ją za uwzględnioną.

⁸¹²Przedstawiciele przedsiębiorstw sektora podnosili, że kognicja Punktu Informacyjnego powinna zostać zawężona tylko do spraw zgłaszanych przez odbiorców w gospodarstwach domowych (energia elektryczna) i odbiorców ciepła będącymi konsumentami. Z jednej strony takie postulaty wydawały się zasadne, gdyż to właśnie dla odbiorców – konsumentów powołano Punkt Informacyjny i to oni winni być głównymi beneficjentami udzielanej tam pomocy. Z drugiej jednak strony, liczba spraw zgłaszanych przez inne podmioty (np. przedsiębiorców działających w sektorze) jest stosunkowo niewielka i nie wymaga wprowadzania ograniczeń w dostępie do fachowej pomocy świadczonej przez Punkt Informacyjny.

Porównując *Projekt 2011* i *Projekt 2012*, można zauważyć, że nastąpiła zmiana w podejściu Ministerstwa Gospodarki, które zdecydowało się na podążanie w kierunku promowania konkurencji i pozostawienia świadczenia pomocy odbiorcom w trudnej sytuacji materialnej wyspecjalizowanym służbom (pomocy społecznej). Jednak, aby sprostać zadaniu w postaci poprawy konkurencyjności w sektorze, Ministerstwo Gospodarki zostało zmuszone do pogłębienia ingerencji w sektor za pomocą instrumentów regulacyjnych. Tu też winno upatrywać się utrzymania krytykowanej regulacji z poprzedniego projektu prawa gazowego, na podstawie którego Prezes URE (działając jako regulator rynku zobowiązany do monitorowania stanu rozwoju mechanizmów rynkowych, w szczególności rozwoju konkurencji na rynku gazu ziemnego poprzez badanie rynku gazu ziemnego), mógłby zobowiązać przedsiębiorstwo do określonych działań⁸¹³, w przypadku, gdy posiada ono określoną siłę rynkową.

2.1.5. Ustawa z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw

W trakcie trwania prac nad projektami zgłaszanymi przez Ministerstwo Gospodarki, do Sejmu RP wpłynął (19.10.2012 r.) poselski projekt *Ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (Druk nr 946) (dalej: *Poselski Projekt 2012*). Krok ten był podyktowany przede wszystkim przedłużającymi się pracami nad dużym trójpakiem (prawo energetyczne, prawo gazowe oraz ustawy o OZE) i obawą, że zanim dojdzie do uchwalenia dużego trójpaku, TS zakończy rozpatrywanie skarg złożonych przeciwko Polsce przez KE, co w konsekwencji spowoduje nałożenie na Polskę wysokich kar finansowych za nieprawidłową transpozycję krajowych środków wykonawczych przewidzianych w dyrektywach III pakietu⁸¹⁴. Stąd też pomysł odsunięcia widma kar, poprzez znowelizowanie *PrEn*, w zakresie objętym skargami, przy równoległym kontynuowaniu prac legislacyjnych nad dużym trójpakiem.

Niewystarczające zmiany?

Zgodnie z uzasadnieniem *Poselskiego Projektu 2012*, zawarte w nim propozycje miały ograniczać się do zmian niezbędnych dla wdrożenia przepisów III pakietu. Tym niemniej analiza pierwotnie zgłoszonego tekstu wskazuje, że pominięto w nim kluczowe kwestie, tj. stworzenie obowiązkowego systemu wsparcia dla odbiorców wrażliwych, zagwarantowania świadczenia usług powszechnych oraz ustalenia reguł sprzedaży awaryjnej. W kontekście poprawy sytuacji odbiorcy *Poselski Projekt 2012* zawierał jedynie propozycję zmiany w art. 4j ust. 4 *PrEn* (w zakresie wskazania 21 dniowego terminu, z upływem którego umowa łącząca odbiorcę i przedsiębiorstwo energetyczne ulegałaby rozwiązaniu)⁸¹⁵ oraz zmiany w art. 5 *PrEn* (w zakresie poszerzenia obowiązków informacyjnych sprzedawcy paliw lub energii elektrycznej w postaci obowiązku dostarczenia odbiorcom w gospodarstwach domowych kopii zbioru praw konsumenta energii oraz zapewnienia publicznego

⁸¹³W celu wspierania skutecznej konkurencji i ochrony odbiorców końcowych Prezes URE mógłby nałożyć na przedsiębiorstwo gazownicze, na czas określony (nie dłuższy niż 2 lata) obowiązek sprzedaży określonej ilości gazu ziemnego, sprzedaży określonych zdolności systemu gazowego, sprzedaży określonych pojemności magazynowych – na warunkach określonych przez Prezesa URE, niestosowania cen wyższych, niż określone przez Prezesa URE oraz zastąpienia ceny sprzedaży gazu ziemnego ustalonej przez przedsiębiorstwo gazownicze w taryfie niepodlegającej zatwierdzeniu, ceną określoną przez Prezesa URE.

⁸¹⁴Z tego względu ustalono krótki termin wejścia w życie projektowanych zmian, tj. 14 dni od dnia ogłoszenia.

⁸¹⁵Umowa ulegałaby rozwiązaniu w terminie 21 dni od dnia, w którym oświadczenie dotarło do przedsiębiorstwa energetycznego. Odbiorca mógłby wskazać późniejszy termin rozwiązania umowy.

dostępu do niej)⁸¹⁶. W ustawie z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej⁸¹⁷ planowano natomiast dodać przepis o nowych uprawnieniach Inspekcji Handlowej (działających przy niej sądów polubownych), w odniesieniu do rozstrzygania sporów o prawa majątkowe wynikłe z umów sprzedaży produktów i świadczenia usług zawartych pomiędzy konsumentami i przedsiębiorcami, oraz sporów wynikłych z umów o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, ciepłowniczej lub gazowej, umów o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, gazu ziemnego lub umów o świadczenie usług przesyłania i dystrybucji ciepła, umów sprzedaży oraz umów kompleksowych w rozumieniu *PrEn*. W kontekście III pakietu liberalizacyjnego, zgłoszone propozycje były więc dalece niewystarczające i wymagały uzupełnienia w toku dalszych prac legislacyjnych. Zmiany przyniosły jednak dopiero prace w Komisji Gospodarki, która podczas prac na 4 posiedzeniach w dniach 3.1.2013 r., 19.2.2013 r., 19.4.2013 r., oraz 23.5.2013 r., przyjęła sprawozdanie⁸¹⁸, w którym zaproponowała szereg kluczowych dla dalszych prac legislacyjnych rozwiązań. Ponownie wprowadzono więc definicję odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej i odbiorcy wrażliwego paliw gazowych. Nie zdecydowano się jednak na podążenie wskazaną przez dotychczasowe projekty drogą, proponując zupełnie nowe rozwiązanie.

Definicja odbiorcy wrażliwego

Odbiorcą wrażliwym energii elektrycznej byłaby więc osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 *UODM*, przy czym osoba ta musiałaby być jednocześnie stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym oraz zamieszkiwać w miejscu dostarczania energii elektrycznej. Natomiast odbiorcą wrażliwym paliw gazowych byłaby osoba, której przyznano ryczałt na zakup opału w rozumieniu art. 6 ust. 7 *UODM*, i która była także stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży paliw gazowych, zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym oraz zamieszkiwałaby w miejscu dostarczania paliw gazowych. Aby właściwie ustalić krąg podmiotów, które na podstawie powyższych rozwiązań byłyby uprawnione do pobierania odpowiednich dodatków energetycznych i gazowych, konieczne jest odwołanie się do *UODM*, która to ustawa w art. 2, jako osoby uprawnione wskazuje⁸¹⁹ najemców oraz podnajemców lokali mieszkalnych, osoby mieszkające w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, osoby mieszkające w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właściciele samodzielnych lokali mieszkalnych, inne osoby mające tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszące wydatki, związane z jego zajmowaniem oraz osoby zajmujące lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekujące na przysługujący im lokal zamienny albo socjalny. Kluczowym kryterium jest przy tym kryterium dochodowe (art. 3 *UODM*), na podstawie którego

⁸¹⁶Sprzedawca paliw gazowych lub energii elektrycznej miałby informować odbiorcę tych paliw lub energii w gospodarstwie domowym o jego prawach, w tym sposobie wnoszenia skarg i rozstrzygania sporów. Ponadto sprzedawca paliw gazowych lub energii elektrycznej dostarczałby wspomnianemu odbiorcy kopię zbioru praw konsumenta energii oraz zapewniał publiczny dostęp. Przez zbiór praw konsumenta energii rozumiano dokument sporządzany przez KE w konsultacji z krajowymi organami regulacyjnymi, organizacjami konsumentów, partnerami społecznymi, przedsiębiorstwami energetycznymi oraz innymi zainteresowanymi stronami, zawierający praktyczne informacje o prawach konsumentów energii elektrycznej i paliw gazowych. Podobnie jak w poprzednich projektach zabrakło transpozycji regulacji mówiącej o współdziałaniu regulatora ze sprzedawcą w zakresie dostarczania kopii praw konsumenta.

⁸¹⁷Ustawa z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej, Dz.U., 2001, Nr 4, poz. 25 ze zm.

⁸¹⁸Sprawozdanie Komisji Gospodarki o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw {druk nr 946} (Druk 1401) z 23.5.2013 r. [online]. Dostępne: <www.sejm.gov.pl> (dostęp: 11.4.2014).

⁸¹⁹Z zastrzeżeniem art. 7 ust. 3 i 4 *UODM*, w którym odmawia się przyznania dodatku mieszkaniowego, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego organ przyznający dodatek (wójt/burmistrz/prezydent miasta) ustali, że występuje rażąca dysproporcja pomiędzy niskimi dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji, a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy, wskazującym, że jest on w stanie uiszczać wydatki związane z zajmowaniem lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) wykorzystując własne środki i posiadane zasoby majątkowe lub faktyczna liczba osób wspólnie stale zamieszkujących i gospodarujących z wnioskodawcą jest mniejsza niż wykazana w deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku.

dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom wskazanym powyżej, jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, obowiązującej w dniu złożenia wniosku. Jeżeli lokal mieszkalny nie jest wyposażony w instalację doprowadzającą energię ciepłą do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody lub gazu przewodowego z zewnętrznego źródła, znajdującego się poza lokalem mieszkalnym, osobie uprawnionej do dodatku mieszkaniowego przyznaje się ryczałt na zakup opału, stanowiący część dodatku mieszkaniowego⁸²⁰.

Warunki przyznania dodatku

Powyższe skutkuje więc tym, że dodatek energetyczny mógł zostać przyznany wyłącznie na okres, w którym danemu odbiorcy przysługuje dodatek mieszkaniowy i nie jest możliwe przyznanie obu świadczeń w drodze jednej decyzji administracyjnej. Tak więc odbiorcy wrażliwemu energii (uprawnionemu do pobierania dodatku mieszkaniowego mającego zawartą umowę kompleksową lub umowę sprzedaży i zamieszkującemu w miejscu dostarczania energii) przysługiwałyby dodatek energetyczny, przyznawany na wniosek odbiorcy w drodze decyzji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta⁸²¹. Dodatek energetyczny wynosiłby rocznie nie więcej niż 30% iloczynu limitu zużycia energii elektrycznej oraz średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy energii elektrycznej. Wysokość przysługującego limitu wynosiłaby odpowiednio 900 kWh w roku kalendarzowym – dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez osobę samotną, 1250 kWh w roku kalendarzowym dla gospodarstwa domowego składającego się z 2 do 4 osób lub 1500 kWh w roku kalendarzowym dla gospodarstwa domowego składającego się z co najmniej 5 osób. Podmiotem zobowiązanym do wypłaty byłaby (jak w poprzednich projektach) gmina⁸²², która wypłacałaby odbiorcy wrażliwemu dodatek energetyczny do dziesiątego dnia każdego miesiąca⁸²³ w wysokości 1/12 kwoty rocznej dodatku energetycznego, ogłaszanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki⁸²⁴. Podobnie jak w poprzednich projektach, wskazano maksymalny limit wydatków z budżetu państwa, przeznaczonych na dodatki energetyczne⁸²⁵. Porównując planowane wydatki z dotychczasowymi szacunkami, widać wyraźny spadek zakładanego poziomu wydatków. Wspierając inicjatywy odbiorców wrażliwych w zakresie samodzielnego kontrolowania wydatków, wprowadzono także obligatoryjność instalowania układów pomiarowo – rozliczeniowych w przypadku, gdy wniosek złoży odbiorca wrażliwy. Przedsiębiorstwo energetyczne byłoby więc zobowiązane nie tylko do instalacji w terminie 21 dni liczonych od dnia otrzymania wniosku, ale także poniesienia kosztów układu oraz jego instalacji. W ramach zmian, mających ułatwić zmianę sprzedawcy w sektorze, zaproponowano natomiast zmiany w art. 4j *PrEn*, w zakresie wypowiedzania przez odbiorców końcowych umów na czas określony i nieokreślony. Wypowiedzenie umowy na czas nieoznaczony odbywałoby się bez ponoszenia kosztów, poprzez złożenie do przedsiębiorstwa energetycznego pisemnego oświadczenia. Przy czym odbiorca wypowiedzając umowę byłby zobowiązany pokryć należności za pobrane paliwo gazowe lub energię

⁸²⁰ Art. 6 ust. 7 UODM.

⁸²¹ Do wniosku należałoby dołączyć kopię umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej oraz kopię decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego.

⁸²² Gminy otrzymałyby na ten cel dotacje celowe z budżetu państwa.

⁸²³ Z wyjątkiem miesiąca stycznia, w którym dodatek energetyczny wypłacałoby się do 30 dnia tego miesiąca.

⁸²⁴ Minister Gospodarki (teraz minister właściwy do spraw energii) ogłaszałby (w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku), w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, wysokość dodatku energetycznego na kolejne 12 miesięcy, biorąc pod uwagę środki przewidziane na ten cel w ustawie budżetowej.

⁸²⁵ W 2014 r. miały wynieść 114 799 948,41 zł, w 2015 r. – 118 817 946,60 zł, w 2016 r. – 122 976 574,73 zł a w 2023 r. wzrosnąć do 155 555 716,90 zł.

oraz świadczone usługi przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii⁸²⁶. Natomiast w przypadku umowy na czas oznaczony odbiorca byłby zobowiązany do poniesienia tylko i wyłącznie kosztów i odszkodowań wynikających z treści umowy, składając przedsiębiorstwu energetycznemu pisemne oświadczenie⁸²⁷. W obu przypadkach OSP i OSD byłyby zobowiązane umożliwić odbiorcy zmianę sprzedawcy, nie później niż w terminie 21 dni od dnia złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu umowy. Ze względu na konieczność zwiększania informacji przekazywanej odbiorcom, poszerzono także zakres obligatoryjnych elementów umowy sprzedaży oraz umowy kompleksowej, których stroną jest odbiorca w gospodarstwie domowym (art. 5 *PrEn*). W konsekwencji, umowy te, prócz określenia stron winny zawierać także informacje o prawach odbiorcy (w tym o sposobie wnoszenia skarg i rozstrzygania sporów), możliwości uzyskania pomocy w przypadku wystąpienia awarii urządzeń, instalacji lub sieci gazowej lub elektroenergetycznej oraz miejscu i sposobie zapoznania się z obowiązującymi taryfami (w tym opłatami za utrzymanie systemu gazowego albo elektroenergetycznego). Zmodyfikowano także zakres obowiązków informacyjnych, tj. zaproponowano, aby informowanie o podwyżce cen lub stawek opłat odbywało się w sposób przejrzysty i zrozumiały dla odbiorcy. Do obowiązków przedsiębiorcy (sprzedawcy paliw gazowych lub energii) należałoby więc także informowanie odbiorcy o jego prawach, w tym sposobie wnoszenia skarg i rozstrzygania sporów. Dodatkowo sprzedawca paliw gazowych lub energii elektrycznej byłby zobowiązany do dostarczenia odbiorcy w gospodarstwie domowym zbioru praw konsumenta energii, a obowiązek rozciągałby się także na zapewnienie jego publicznego dostępu⁸²⁸.

Z punktu widzenia każdego odbiorcy, istotne zmiany zaproponowano także w art. 6 *PrEn* dotyczącym trybu przeprowadzania kontroli legalności pobierania paliw lub energii, kontroli układów pomiarowo – rozliczeniowych, dotrzymania zawartych umów oraz prawidłowości rozliczeń⁸²⁹. Zmiany na korzyść odbiorców przewidziano również w zakresie wstrzymania dostarczania paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła. Pozostałe rozwiązania stanowiły natomiast w dużej mierze powtórzenie propozycji z *Projektu 2012*. Mowa tu o obligatoryjnych i fakultatywnych przesłankach wstrzymania dostaw, konieczności wyznaczenia dodatkowego 14 dniowego terminu na uregulowanie zaległości, powiadomienia na piśmie o planowanym wstrzymaniu dostaw oraz niezwłocznym wznowieniu dostaw po ustaniu przyczyn uzasadniających wstrzymanie. Powtórzono także regulacje mówiące, że w przypadku, gdy odbiorca paliw gazowych lub energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym złoży reklamację (w terminie określonym w powiadomieniu o planowanym wstrzymaniu dostaw), to dostarczania paliw gazowych lub energii nie wstrzymuje się, do czasu rozpatrzenia reklamacji⁸³⁰.

⁸²⁶Na dotychczasowego sprzedawcę nałożono obowiązek dokonania rozliczeń z odbiorcą, który skorzystał z prawa do zmiany sprzedawcy, nie później niż w okresie 42 dni od dnia dokonania tej zmiany. OSP lub OSD byłyby zobowiązane przekazać dotychczasowemu i nowemu sprzedawcy dane dotyczące ilości zużytych przez odbiorcę paliw gazowych lub energii elektrycznej, w terminie umożliwiającym dotychczasowemu sprzedawcy dokonanie rozliczeń z odbiorcą.

⁸²⁷Istniałaby również możliwość wypowiedzenia umowy na czas oznaczony, także w zakresie postanowień dotyczących całości albo części paliw gazowych dostarczanych na jej podstawie.

⁸²⁸Przez zbiór praw konsumenta energii należało rozumieć dokument sporządzany przez KE w konsultacji z krajowymi organami regulacyjnymi, organizacjami konsumentów, partnerami społecznymi, przedsiębiorstwami energetycznymi oraz innymi zainteresowanymi stronami, zawierający praktyczne informacje o prawach konsumentów energii elektrycznej i paliw gazowych. Kopię zbioru praw konsumenta energii Prezes URE ogłaszałby w Biul. URE.

⁸²⁹Zmiany dotyczyły przeprowadzenia kontroli w razie nieobecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej. W takiej sytuacji upoważnienie do przeprowadzenia kontroli oraz legitymacja służbowa mogły być okazane innemu pracownikowi kontrolowanego, który mógłby zostać uznany za osobę, o której mowa w art. 97 KC lub okazany przywołanemu świadkowi. W takim przypadku upoważnienie doręczałoby się niezwłocznie kontrolowanemu, nie później jednak niż 3 dni od dnia wszczęcia kontroli. Zdecydowano się również na uregulowanie obligatoryjnych elementów protokołu z kontroli, do których należało wskazanie nazwy albo imienia i nazwiska oraz adresu kontrolowanego, daty rozpoczęcia i zakończenia kontroli, imię, nazwisko i stanowisko służbowe kontrolującego, określenie przedmiotu i zakresu kontroli, opis stanu faktycznego ustalonego w trakcie kontroli, opis załączników, informację o pouczeniu kontrolowanego o prawie zgłaszania zastrzeżeń do protokołu oraz o prawie odmowy podpisania protokołu.

⁸³⁰Na rozpatrzenie reklamacji przedsiębiorstwo energetyczne miało 14 dni, po tym czasie należałoby traktować ją jako uwzględnioną.

Zgłaszane zmiany – krok w dobrą stronę?

Wychodząc naprzeciw postulatom (zgłaszanym podczas konsultacji społecznych) doprecyzowano tryb podejmowania decyzji o wstrzymaniu dostaw oraz podmiotów uprawnionych do jej podjęcia. Zamiast ogólnego zapisu mówiącego, że to do kompetencji przedsiębiorstwa energetycznego, zajmującego się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii, należy wstrzymanie dostaw, zaproponowano, że to przedsiębiorstwo energetyczne, wykonujące działalność gospodarczą w zakresie przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii, na wniosek sprzedawcy paliw gazowych lub energii wstrzymuje dostawy. Uzupełniono także poprzednią regulację w odniesieniu do trybu występowania odbiorcy (po nieuwzględnieniu reklamacji) z wnioskiem o rozpatrzenie sporu do polubownego sądu konsumenckiego, wskazując 14 dniowy termin na dokonanie tej czynności, licząc od dnia otrzymania powiadomienia o nieuwzględnieniu reklamacji. Tak jak poprzednio, przedsiębiorstwo energetyczne nie miałoby jednak prawa wstrzymania dostaw do czasu wydania wyroku przez ten sąd. Natomiast w sytuacji, gdy doszło już do wstrzymania dostaw i dopiero wtedy odbiorca złożył reklamację, przedsiębiorstwo energetyczne byłoby zobowiązane wznowić dostarczanie paliw gazowych lub energii w terminie 3 dni od dnia otrzymania reklamacji i kontynuować dostarczanie paliw gazowych lub energii aż do czasu jej rozpatrzenia. Jeżeli również ta reklamacja nie zostałaby uwzględniona, odbiorca mógłby wystąpić jeszcze o rozpatrzenie sporu do Prezesa URE, i tak jak we wcześniejszych projektach, do czasu wydania przez niego decyzji przedsiębiorstwo energetyczne byłoby zobowiązane kontynuować dostawy.

Analizując powyższe, można odnieść wrażenie, że prawodawca chciał nałożyć na podmioty prywatne jak najwięcej obowiązków publicznoprawnych, prawdopodobnie w celu umożliwienia jak najszerzej realizacji obowiązków związanych ze świadczeniem i zakresem usług powszechnych. Powyższe wskazuje także, że omówione rozwiązania w dużej mierze odpowiadają rozwiązaniom diskutowanym już na gruncie wcześniejszych projektów z 2012 r., którym to projektom zarzucano zbyt duże faworyzowanie odbiorców kosztem przedsiębiorstw energetycznych. Tu także upatruje się przyczyn wprowadzenia ograniczeń w zakresie stosowania trybów reklamacji i zakazu wstrzymania dostaw lub ich wznowienia w przypadku, gdy wstrzymanie nastąpiło w wyniku przeprowadzonej kontroli, podczas której stwierdzono, że instalacja znajdująca się u odbiorcy stwarza bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub środowiska lub też wydania przez sąd polubowny wyroku na niekorzyść odbiorcy. Dodatkowo, aby zminimalizować ryzyko po stronie przedsiębiorców, projektodawcy zaproponowali, aby w przypadku wystąpienia przez odbiorcę w gospodarstwie domowym z wnioskiem o rozpatrzenia sporu przez sąd polubowny albo z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu przez Prezesa URE, przedsiębiorstwo energetyczne mogło zainstalować na własny koszt przedpłatowy układ pomiarowo – rozliczeniowy temu odbiorcy.

Tytułem wyjaśnienia warto także wspomnieć, że równoważeniem interesów odbiorców i przedsiębiorstw sektora zajmuje się Prezes URE, który zgodnie z dyrektywami III pakietu liberalizacyjnego, powinien mieć zagwarantowaną niezależność przejawiającą się m.in. w kadencyjności jego pracy. Początkowo *PrEn* odpowiadało tym wymogom, jednak nowelizacją z 24.8.2006 r.⁸³¹ regulacja ta została uchylona, w zakresie 5 letniej kadencji Prezesa URE. Zmianę tę dość powszechnie krytykowano, dlatego też *Poselski Projekt 2012* (podobnie jak poprzednie propozycje zmian legislacyjnych) przewidywał powrót do kadencyjności Prezesa URE, co miało zagwarantować ustabilizowanie jego ustrojowej pozycji oraz wzmocnienie niezależności w podejmowaniu decyzji, mających decydujący wpływ na sektor.

⁸³¹Ustawa z 24.8.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz.U. [2006], Nr 170, poz. 1217.

Błędne decyzje?

Wbrew postulatom (zgłaszanym przez UOKiK w trakcie wcześniejszych konsultacji) utrzymano natomiast propozycję wykorzystania działających przy Inspekcji Handlowej konsumenckich sądów polubownych⁸³², do których kompetencji miało należeć m.in. rozpatrywanie sporów o prawa majątkowe, wynikłe z umów sprzedaży produktów i świadczenia usług zawartych pomiędzy konsumentami i przedsiębiorcami. Tak więc, jeżeli przedsiębiorstwo energetyczne nie uwzględniłoby reklamacji, a odbiorca paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia o nieuwzględnieniu reklamacji, wystąpił do stałego polubownego sądu konsumenckiego (o którym mowa w art. 37 ustawy z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej) z wnioskiem o rozpatrzenie sporu w tym zakresie, dostarczania paliw gazowych lub energii nie można było wstrzymać, do czasu wydania wyroku przez ten sąd.

Prócz wspomnianych wcześniej wątpliwości, zgłaszanych przez UOKiK (dotyczących przede wszystkim braku doświadczenia oraz specjalistycznej wiedzy z zakresu energetyki osób orzekających w sądach polubownych), warto także zwrócić uwagę na zgłaszane przez doktrynę, a związane z tym kwestie natury prawnej. Wynikały one z faktu, że postępowanie przed sądem polubownym regulują art. 1154 i nast. *KPC*, wskazujące zakres przedmiotowy spraw rozpatrywanych przez sądy polubowne, czyli prawa majątkowe lub spory o prawa niemajątkowe mogące być przedmiotem ugody sądowej, z wyjątkiem spraw o alimenty (jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej). Jednak artykuł ten powinno rozpatrywać się łącznie z korespondującym z nim art. 1161 *KPC*, mówiącym, iż poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego wymaga umowy stron, w której należy wskazać przedmiot sporu lub stosunek prawny, z którego spór wyniknął lub może wyniknąć (zapis na sąd polubowny). Zatem rozpatrzenie sprawy przez sąd polubowny wymaga uprzedniej zgody między stronami, w zakresie zapisu na sąd polubowny. W tym sensie stanowi więc dobrowolną i alternatywną procedurę przyjętą przez strony w ramach swobody umów. Do *essentialia negotii* postępowania przed sądami polubownymi zaliczyć można również równorzędność podmiotów, przejawiającą się przede wszystkim w konsensusie stron, co do wyboru tego typu postępowania. W konsekwencji, obie strony mają możliwość skierowania sporu do rozpatrzenia przez sąd konsumencki. Jednak zaproponowany tryb reklamacji i kierowania sprawy do sądu polubownego wyraźnie uprzywilejowuje tylko jedną stronę, tj. odbiorców w gospodarstwach domowych. Nie ma bowiem korespondującego z ich uprawnieniem, uprawnienia po stronie przedsiębiorstwa energetycznego do skierowania sprawy do rozstrzygnięcia przed sądem polubownym⁸³³, co pozostaje w sprzeczności z art. 1161 § 2 *KPC*, wskazującym, iż bezskuteczne są postanowienia zapisu na sąd polubowny naruszające zasadę równości stron, w szczególności uprawniające tylko jedną stronę do wytoczenia powództwa przed sądem polubownym

⁸³²Prawdopodobnie pod wpływem praktyki, UOKiK zmienił jednak zdanie. Organ ten – po konsultacjach z Prezesem URE – uzupełnił projekt założeń ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich. Zgodnie ze wspomnianym projektem miałby zostać powołany sektorowy ADR (*Alternative Dispute Resolution*) w osobie Koordynatora do spraw negocjacji w sprawach spornych, działającego przy Prezesie URE. Podmiot ten miałby zajmować się rozwiązywaniem sporów konsumenckich objętych zakresem PrEn (nowy rozdział 4a). Zgodnie z projektem postępowanie negocjacyjne byłoby wszczynane na wniosek odbiorcy energii, gazu lub ciepła, a jego wszczęcie stanowiłoby podstawę do zawieszenia postępowania administracyjnego wszczętego na mocy art. 8 PrEn. Warunkiem wszczęcia postępowania byłoby jednak uprzednie przeprowadzenie przez odbiorcę procedury reklamacyjnej. Projekt zakładał również dodanie w art. 23 ust. 2 PrEn pkt 21b, który poszerzałby zakres działania Prezesa URE o m.in. podejmowanie działań informacyjnych mających na celu ochronę uzasadnionych interesów odbiorców paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwach domowych, w szczególności publikowania na stronie internetowej URE komunikatów i informacji dotyczących powtarzających się lub istotnych problemów prowadzących do sporów między przedsiębiorstwami energetycznymi a tymi odbiorcami. Zob. J. Kowalska, *Osobny organ do rozstrzygania sporów z dostawcami energii*, Dziennik Gazeta Prawna 25.2.2015, Nr 38, s. B5; Założenia do ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich z marca 2015 r., przygotowane przez UOKiK [online]. Dostępne: <www.legislacja.rcl.gov.pl> (dostęp: 15.9.2015).

⁸³³Co więcej, przedsiębiorca energetyczny nie ma możliwości (przynajmniej ustawodawca nie przyznał mu go wprost) niewyrażenia zgody na poddanie sporu pod rozstrzygnięcie stałego konsumenckiego sądu polubownego. W tej sytuacji wtórną kwestią jest więc odpowiedź na pytanie, co w przypadku gdyby przedsiębiorca skorzystał z możliwości i nie wyraził zgody na procedowanie przed sądem polubownym i jak w takiej sytuacji wyglądałaby kwestia wstrzymania dostaw?

przewidzianym w zapisie⁸³⁴. Taka konstrukcja procesu reklamacji i związanego z tym zakazu wstrzymywania dostaw zdaje się wskazywać na zamierzoną przez projektodawcę głęboką ingerencję w swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorstw sektora, ze względu na ochronę słabszej strony relacji (odbiorcy w gospodarstwie domowym). Dodatkowo, analiza proponowanych rozwiązań wskazuje, iż szczególne uprawnienia ochronne przysługiwałyby tylko odbiorcom paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwach domowych, a nie wszystkim odbiorcom końcowym. Takie różnicowanie sytuacji musi się więc wiązać z preferowaniem jednej ze stron ze względu na określony system wartości, który w przypadku kolizji dwóch różnych wartości/zasad (swobody działalności gospodarczej i ochrony odbiorcy potencjalnie pozbawionego dostępu do dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia oraz ciepło) wybiera dobro mające dla niego większe znaczenie.

Pierwsza regulacja ustawowa

Podczas kolejnych etapów legislacyjnych do powyższych rozwiązań wprowadzano szereg istotnych modyfikacji⁸³⁵, najważniejsze omówione rozwiązania znalazły się jednak w ostatecznie przyjętej ustawie, tj. *Ustawie o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* z 26.7.2013 r.⁸³⁶, która w znaczący sposób wpłynęła na stosunki w sektorze⁸³⁷. W ten sposób z dniem 11.9.2013 r. *PrEn* wzbogaciło się m.in. o poszerzoną definicję odbiorcy paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym (art. 3 ust. 13d *PrEn*)⁸³⁸, odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej (art. 3 pkt 13c *PrEn*), odbiorcy wrażliwego paliw gazowych (art. 3 ust. 13d *PrEn*), warunki rozwiązywania umowy na czas nieoznaczony (art. 4j ust. 3 *PrEn*) oraz oznaczony (art. 4j ust. 3a *PrEn*)⁸³⁹, termin dokonywania przez OSP i OSD zmiany sprzedawcy (art. 4j ust. 6 *PrEn*)⁸⁴⁰, tryb dokonania rozliczeń z odbiorcą zmieniającym sprzedawcę (art. 4j ust. 7 *PrEn*), obligatoryjne elementy umowy sprzedaży i umowy kompleksowej zawartej z odbiorcą w gospodarstwie domowym (art. 5 ust. 4b *PrEn*), obowiązek powiadamiania odbiorców w sposób przejrzysty i zrozumiały o podwyżce cen lub stawek opłat za dostarczone paliwa gazowe lub energię elektryczną (art. 5 ust. 6 *PrEn*), informowanie przez sprzedawcę paliw gazowych lub energii elektrycznej odbiorcy o jego prawach, w tym o sposobie wnoszenia skarg i rozstrzygania sporów (art. 5 ust. 6d *PrEn*), obowiązek dostarczania przez sprzedawcę odbiorcom w gospodarstwach domowych zbioru praw konsumenta oraz zapewnienia publicznego dostępu do tego zbioru, wytycznych odnośnie podmiotów

⁸³⁴W konsekwencji (abstrahując od uzasadnienia aksjologicznego i *ratio* wprowadzenia sprzyjającej konsumentom drogi odwoławczej od decyzji o wstrzymaniu dostaw, którą w tym kształcie wprowadzono nowelizacją *PrEn* z 11.9.2013 r.), trudno oprzeć się więc wrażeniu, że ustawodawca wbrew rozwiązaniom przyjętym w KPC uczynił ze stałych polubownych sądów konsumenckich obligatoryjny organ sądowiczy. Zob. Ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. [1964], Nr 43, poz. 296 ze zm.

⁸³⁵Zob. Dodatkowe Sprawozdanie Komisji Gospodarki o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw {druk nr 946} (druk nr 1401–A) z 2.06.2013 r. [online]. Dostępne: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 10.9.2014); Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 12.7.2013 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1565) [online]. Dostępna: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 13.6.2014); Sprawozdanie Komisji Gospodarki o uchwale Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw {druk nr 1565} (Druk nr 1581) z 23.7.2013 r. [online]. Dostępne: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 12.3.2014).

⁸³⁶Ustawa z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., 2013, poz. 984.

⁸³⁷Nowelizacja ta stanowiła w przeważającej mierze powtórzenie propozycji zawartych w Sprawozdaniu Komisji Gospodarki o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk 946) z 23.5.2013 (Druk nr 1401).

⁸³⁸Którym jest odbiorca końcowy dokonujący zakupu paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła wyłącznie w celu ich zużycia w gospodarstwie domowym. Zmiana polega na uwzględnieniu odbiorców ciepła.

⁸³⁹W porównaniu do wcześniejszych propozycji zmodyfikowano regulacje dotyczące rozwiązywania umowy na czas oznaczony usuwając zapis mówiący o tym, iż umowę tę można wypowiedzieć także w zakresie postanowień dotyczących całości albo części paliw gazowych dostarczanych na podstawie tej umowy. Ustawodawca postanowił rozciągnąć zasadę ochrony umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy, na wszystkie umowy. Dlatego też przepisów art. 4j ust. 3 i 3a *PrEn* nie stosuje się do umów zawartych przed dniem wejścia w życie tych regulacji.

⁸⁴⁰Wcześniejsze propozycje zakładały 21 dniowy termin na dokonanie zmiany, liczony od dnia złożenia przez odbiorcę właściwemu przedsiębiorstwu energetycznemu oświadczenia o wypowiedzeniu umowy. Nowelizacja zmodyfikowała ten tryb, podając jako datę początkową dzień poinformowania właściwego operatora o zawarciu umowy sprzedaży lub umowy kompleksowej z nowym sprzedawcą.

tworzących ten zbiór⁸⁴¹, publikowania zbioru praw konsumenta (art. 5 ust. 6e – 6f *PrEn*), dodatki energetyczne (przysługujące od 1.1.2014 r.) dla odbiorców wrażliwych i ich limity (art. 5c *PrEn*)⁸⁴², tryb przyznawania dodatków energetycznych (art. 5d – 5g *PrEn*)⁸⁴³, kontrolę legalności pobierania paliw lub energii (art. 6 *PrEn*), tryb wstrzymania dostaw i ich wznowienia (art. 6b i 6d *PrEn*), składanie reklamacji w związku z dostarczaniem paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła (art. 6c *PrEn*), warunki instalacji przedpłatowego układu pomiarowo – rozliczeniowego na wniosek odbiorcy w trakcie trwania postępowania przed sądem polubownym lub rozstrzygnięciem sporu przez Prezesa URE (art. 6e *PrEn*), instalację układu pomiarowo – rozliczeniowego na wniosek odbiorcy wrażliwego (art. 6f *PrEn*), instalowanie liczników zdalnego odczytu i ochrony danych pomiarowych (art. 9c pkt 5a – 5b *PrEn*), wytwarzanie energii przez osoby fizyczne (art. 9u *PrEn*), współpracę międzypaństwową w ramach UE w celu stworzenia w pełni konkurencyjnego rynku paliw gazowych i energii elektrycznej (art. 15f *PrEn*), powoływanie Prezesa URE (art. 21 ust. 2a – 2o oraz art. 21 ust. 5 – 6 *PrEn*)⁸⁴⁴, poszerzenie kompetencji Prezesa URE (art. 23 ust. 2 pkt 4a, 6a – 6c, 11a – 11b, 14b – 14d, 18 pkt d, art. 23 ust. 2a pkt 2, 5 – 6 *PrEn*) oraz kary pieniężne za niewykonywanie przez przedsiębiorców w sektorze nałożonych na nich obowiązków (art. 56 ust. 1c, 1g, 24a, 25a, 26, 31 – 32 *PrEn*). Ze względu na konstrukcję systemu prawa regulującego sektor, zmiany dotyczyły także aktów powiązanych z *PrEn* – ustawy z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej (konsumenckie sądy polubowne) oraz w *UODM* (system pomocy odbiorcom wrażliwym).

Dobry kierunek zmian?

Dotychczas wskazano na wiele wad proponowanych rozwiązań, oceniając całokształt propozycji zgłaszanych od 2008 r., tym niemniej zmiany (poza jednym znaczącym regresem) następowały we właściwym kierunku. Starano się stworzyć system dopasowany zarówno do polskich realiów, jak i możliwości finansowych. Tym niemniej – z punktu widzenia zasad prawa gospodarczego publicznego – żadne ze wspomnianych rozwiązań nie odpowiadało w pełni celowi, w postaci stworzenia koncepcji odpowiadającej pojęciu usług powszechnych z dyrektyw II pakietu liberalizacyjnego. Podstawowe założenia mówią bowiem o zagwarantowaniu rzeczywistego dostępu do takiej ilości energii, która umożliwi godne życie i realizowanie innych podstawowych potrzeb. Niestety, wszystkie propozycje (łącznie z przyjętą przez ustawodawcę) nie gwarantują tego dostępu w zakresie, w jakim można mówić o faktycznym i prawnym dostępie dla odbiorców wrażliwych. W tym sensie są one raczej

⁸⁴¹Dotychczasowe propozycje wskazywały, że dokument ten jest sporządzany przez KE w konsultacji z krajowymi organami regulacyjnymi, organizacjami konsumentów, partnerami społecznymi, przedsiębiorstwami energetycznymi oraz innymi zainteresowanymi stronami. Wersja ostatecznie przyjęta przez ustawodawcę w art. 5 ust. 6e *PrEn* wskazuje jednak, że przez zbiór praw konsumenta energii rozumie się dokument sporządzany przez Prezesa URE we współpracy z Prezesem UOKiK na podstawie wytycznych KE w konsultacji z krajowymi organami regulacyjnymi, organizacjami konsumentów, partnerami społecznymi, przedsiębiorstwami energetycznymi oraz innymi zainteresowanymi stronami, zawierający praktyczne informacje o prawach konsumentów energii elektrycznej i paliw gazowych. W poprzednich wersjach (druk 946 jak i 1401) zbiór praw konsumenta miał opierać się wprost na dokumencie stworzonym w tym celu przez KE.

⁸⁴²Powtórzono dotychczasowe założenia dotyczące maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dodatki energetyczne, które w 2014 r. miały wynieść 114 799 948,41 zł, a w 2023 r. – 155 555 716,90 zł. Minister Finansów monitoruje wykorzystanie limitu wydatków, a w przypadku gdy wykorzystanie środków w pierwszym półroczu roku budżetowego wyniesie więcej niż 60% środków, wysokość wskaźnika procentowego ulega obniżeniu w drugiej połowie tego roku budżetowego, którego poziom obniżenia wskaźnika procentowego oblicza się jako połowę różnicy między faktycznym wykorzystaniem środków, wyrażonym w procentach, w pierwszym półroczu roku budżetowego, a wielkością 60%. Jeżeli poziom wskaźnika procentowego ulegnie obniżeniu, Minister Gospodarki (minister właściwy do spraw energii) ogłosi, w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, wysokość dodatku energetycznego. W roku budżetowym następującym po roku, w którym limit wydatków został przekroczony, kwotę dotacji obniża się o różnicę między kwotą faktycznie wydatkową, a przewidzianą na dany rok.

⁸⁴³Zgodnie w wcześniejszych propozycjach do wniosku o przyznanie dodatku należało dołączyć kopię umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii oraz kopię decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego. Jednak zgodnie z art. 77 § 4 KPA fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu, dlatego też usunięto ten obowiązek. Zob. Ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. [1960], Nr 30, poz. 168 ze zm.

⁸⁴⁴Prezesa URE powołuje Prezes Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

próbami świadczenia pomocy, jednak w sposób nieodpowiadający celowi, w postaci zrealizowania wymogów stawianych przed usługami powszechnymi.

Wszystkie projekty opierały się na ingerencji w swobodę gospodarowania przedsiębiorców sektora. Przy czym najmniejszą ingerencję przewidywał projekt usuwający poza nawias *PrEn* system pomocy, a na przeciwnym biegunie były zaś projekty opierające się na świadczeniu pomocy przez przedsiębiorstwa sektora. W tym sensie *PrEn* po nowelizacji z 2013 r. wydawało się nie obarczać przedsiębiorstw sektora zbyt dużymi obowiązkami, związanymi z wykonywaniem sprywatyzowanych zadań publicznych. Tym niemniej w każdym z projektów widać narzędzia, mogące przymusić przedsiębiorstwa do określonego działania tak, aby zapewnić (przynajmniej minimalną) ochronę niezbędnych dla rozwoju społeczeństwa wartości.

2.2. Aksjologiczne uzasadnienie pomocy

Podrozdział 2.1 stanowił przegląd normatywnych propozycji wzmocnienia pozycji odbiorców, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki odbiorców wrażliwych. Aksjologia zjawisk prawnych zajmuje się przede wszystkim wartościowaniem i ocenianiem⁸⁴⁵. Wartościowanie pełni natomiast dwie podstawowe funkcje, czyli funkcję poznawczą – heurystyczną oraz praktyczną – socjotechniczną⁸⁴⁶. Pierwsza z nich wskazuje, jaka jest istota prawa oraz jego rola w społeczeństwie. Druga pozwala natomiast projektować rozwiązania prawne oraz planować jego oddziaływanie, w sposób umożliwiający realizację nie tylko wartości w nim tkwiących, lecz także uwzględnianie wartości ogólnospołecznych. Omówione projektowane i przyjęte zmiany nie są więc dziełem przypadku. Stanowią raczej wypadkową preferowanej podstawy aksjologicznej, dostępnych rozwiązań oraz możliwości ich realizacji w zmieniającej się społeczno – gospodarczo – politycznej sytuacji. Aksjologia stanowi więc ważny czynnik kształtujący normy prawne, i to zarówno te obowiązujące, jak i projektowane. Analizowane rozwiązania prawne wymagają więc oceny również przez pryzmat ich aksjologicznego uzasadnienia. Prawo jest bowiem odbiciem systemu wartości prawodawcy, a wartości nadają kierunek zmianom, stając się tym samym czynnikiem korygującym. Cele regulacji prawnej można więc rozpatrywać w kategorii funkcji wartości przez nią realizowanych. Zatem normy prawne z analizowanych projektów należy traktować, jako narzędzia do ochrony wartości, a odwoływanie się do aksjologii jest czynnością niezbędną w procesie uzasadniania obowiązywania norm prawnych⁸⁴⁷.

Rozdział wybranych dóbr prawodawca uznał za istotny do tego stopnia, że nie pozostawił go poza zakresem swego zainteresowania i oddziaływania. Odwołania do aksjologii są jednak stosunkowo rzadkie w prawie gospodarczym publicznym. Nasuwa się więc pytanie o to, czy prawodawca uzasadniał aksjologicznie swoje wybory? Dodatkowo (na co zwraca uwagę Z. Ziemiński) złożoność problemów aksjologicznego uzasadnienia normy polega między innymi na tym, że oceny czynów dokonywane mogą być z odmiennej perspektywy, a różni się nie tylko wiedza osób oceniających skutki podejmowanego zachowania, ale także zasięg przewidywanych skutków⁸⁴⁸. Pomimo powyższych zastrzeżeń, analiza aksjologicznego uzasadnienia proponowanego modelu pomocy odbiorcom, w tym przede wszystkim systemu wsparcia odbiorców wrażliwych, jest konieczna. Tylko tak można prześledzić motywy, jakimi kierowali się autorzy poszczególnych rozwiązań.

⁸⁴⁵J. Czerny wskazuje kilka przykładowych dziedzin nauk, które w pewnym stopniu posługują się ocenami i wartościami, a są to: etyka, moralistyka, wiara, ekonomia, estetyka i prawo. Zob. J. Czerny, *Aksjologiczne podstawy ekonomii i biznesu*, Bytom 2004, s. 9; A. Kojder, *Prawo jako przedmiot analiz aksjologicznych* [w:] H. Rot (red.) *Problemy metodologii i filozofii prawa. Materiały VIII Ogólnopolskiego Zjazdu Teoretyków Państwa i Prawa*, Bierutów 26 – 28 IX 1985, Wrocław 1988, s. 79 – 80; J. Lipiec, *Świat wartości. Wprowadzenie do aksjologii*, Kraków 2001, s. 11 – 35.

⁸⁴⁶A. Kojder, *Prawo jako przedmiot...*, op. cit., s. 79.

⁸⁴⁷Zob. P. Winczorek, *Konstytucja i wartości* [w:] J. Trzcíński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 46.

⁸⁴⁸Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, op. cit., s. 137.

W tym znaczeniu umożliwia ona więc także ocenę projektowanego zakresu ingerencji, związanej z koniecznością wprowadzenia konkretnych rozwiązań i zmian na przestrzeni od 2008 r. (pierwszych badań nad kształtem systemu wsparcia) aż do 2013 r. kiedy nowelizacją z 11.9.2013 r. wprowadzono system ochrony odbiorców wrażliwych.

Dla niniejszej pracy ważne jest także, aby ustalić, czy projektodawcy rozumieją kontekst aksjologiczny wprowadzanych rozwiązań. Należy więc zgodzić się zarówno z M. Zielińskim i Z. Ziemińskim wskazującymi, iż, (...) *uzasadnianie twierdzeń o obowiązywaniu jakiejś normy, jako normy prawnej wymaga także uwzględniania w mniejszym czy większym stopniu, jako czynnika korygującego również i aspektu aksjologicznego, a mianowicie związku danej normy z określonym systemem wartości*⁸⁴⁹. Rację ma zatem także P. Winczorek, mówiący, że *odwołanie się do wartości jest konieczną czynnością w procesie aksjologicznego usprawiedliwiania (uzasadniania) norm*⁸⁵⁰. Skoro więc system wsparcia odbiorców wrażliwych jest elementem występującego w polskim pojęciu usługi powszechnej, to projektując nowe rozwiązania, racjonalny prawodawca powinien prawidłowo artykułować ich cele.

Trudne początki?

Raport URE, jako uzasadnienie powstania (a co za tym idzie uzasadnienie dla stworzenia systemu ochrony odbiorców wrażliwych), powołuje się na dyrektywy II pakietu, COM(2006) 841 oraz COM(2007) 386. Twórcy zdają się więc podzielać argumentację, iż energia elektryczna ma podstawowe znaczenie dla obywateli i (...) *należy chronić prawa obywateli do dostaw energii elektrycznej wystarczającej do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb po rozsądnych, łatwo i jasno porównywalnych i przejrzystych cenach*⁸⁵¹. *Raport URE* wskazuje także na potencjalne zagrożenia, jakie niosą ze sobą liberalizacja i wprowadzenie warunków konkurencji w sektorze. Dla odbiorców jest to bowiem nie tylko szansa ekonomiczna, ale także potencjalne zagrożenie, mogące pogorszyć sytuację odbiorców najsłabszych, zwiększając ich liczbę. Powstaje więc systemowa konieczność zapewnienia osobom w szczególnych sytuacjach życiowych (odbiorcom wrażliwym) dostępu do energii.

Prócz tych argumentów, w uzasadnieniu pojawiają się także odwołania do konieczności równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców energii i gazu oraz troska Prezesa URE, związana z obserwacją sytuacji odbiorców w Polsce i perspektywa prognozowanego wzrostu cen energii i gazu⁸⁵². Prospołeczne zaangażowanie Prezesa URE jest więc uzasadniane czymś na kształt interesu społecznego (interesu publicznego), który inspirowało go do podjęcia działań w przedmiocie ochrony odbiorcy wrażliwego⁸⁵³. Co istotne z punktu widzenia obszaru badawczego niniejszej pracy, twórcy *Raportu URE* (co zdarza się stosunkowo rzadko) uzasadniają przedstawione propozycje wartościami pozanormatywnymi, m.in. zasadą sprawiedliwości społecznej. Odwołując się jednak do wcześniejszych analiz *Raportu URE* w zakresie założeń praktycznych modelu pomocy odbiorcom wrażliwym i porównując go z jego analizą aksjologiczną, dość wyraźnie widać, iż w relacji cel – środki

⁸⁴⁹M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnianie twierdzeń...*, op. cit., s. 187.

⁸⁵⁰P. Winczorek, *Konstytucja...*, op. cit., s. 46.

⁸⁵¹Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2006) 841 z 10.1.2007 r. w sprawie perspektyw wewnętrznego rynku gazu i energii elektrycznej, OJ C 138, 22.6.2007.

⁸⁵²Raport końcowy Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu* z 31.3.2008 r. przygotowany przez I. Figaszewską i innych [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 5.7.2014), s. 6.

⁸⁵³Prezes URE motywuje swoje zaangażowanie używając argumentacji z różnych sfer, nie tylko społecznej, ale także moralnej i ekonomicznej. Traktuje tym samym kwestię odbiorców wrażliwych nie w kategoriach jednostkowych przypadków, ale jako szersze zjawisko społeczne, obejmujące swoim zasięgiem nie tylko odbiorcę, ale także jego rodzinę. Zob. Raport końcowy Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu* z 31.3.2008 r. przygotowany przez I. Figaszewską i innych [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 5.7.2014), s. 6 i nast.

te drugie są stosunkowo mało inwazyjne. Przy czym, jako mało inwazyjne należy rozumieć stosunkowo niewielką ingerencję (za pomocą już istniejących środków), w celu zapewnienia ochrony odbiorcom wrażliwym. Skoro więc proporcja ingerencji (regulacji) zależy także od natężenia pierwiastka publicznego (interesu publicznego) w sektorze, to na tym etapie państwo nie planowało istotnej ingerencji ze względu na cele prospołeczne. Z punktu widzenia zasady proporcjonalności planowana ingerencja (środki) była więc nieodpowiednia do celu, w postaci stworzenia efektywnego systemu pomocy, stanowiącego element szerszej koncepcji zagwarantowania usług powszechnych w sektorze energetycznym.

Dobro cywilizacyjne podstawą ingerencji

Autorzy *Projektu 2008* (w przeciwieństwie do uzasadnienia *Raportu URE*), jako *ratio legis* jego powstania wskazali przede wszystkim normatywne uzasadnienie konieczności świadczenia pomocy odbiorcom wrażliwym. Innym (w sensie aksjologicznym mniej istotnym powodem) była także konieczność legalizacji dotychczasowej współpracy przedsiębiorstw energetycznych z ośrodkami pomocy społecznej⁸⁵⁴ i nadanie jej zinstytucjonalizowanego i obligatoryjnego wymiaru⁸⁵⁵. Często przytaczanym argumentem było także zmniejszenie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa, w związku z odłączeniem niepłacących odbiorców⁸⁵⁶.

Wspomniane cele – zdaniem autorów *Projektu 2008* – są konsekwencją cywilizacyjnego charakteru dobra, jakim jest zarówno energia, jak i gaz. W tym sensie uzasadnienie zdaje się właściwie identyfikować przyczyny oraz genezę rozwiązań, związanych z wprowadzaniem systemu pomocy odbiorcom wrażliwym. U podstaw *Projektu 2008* (podobnie jak w przypadku *Raportu URE*), leżała więc konieczność wypełnienia zobowiązań państwa wobec obywateli, w zakresie zagwarantowania wszystkim odbiorcom dostępu do energii, w ramach realizacji publicznoprawnych obowiązków, związanych ze świadczeniem usług powszechnych w sektorze – co zostało trafnie zidentyfikowane w uzasadnieniu tego projektu.

Późniejsze dokumenty idą natomiast coraz dalej w poszukiwaniu uzasadnienia prospołecznej regulacji. Stąd trzy wersje założeń przygotowanych przez Ministerstwo Gospodarki odwołują się już do energii, jako dobra cywilizacyjnego, do którego dostęp winien być zagwarantowany wszystkim odbiorcom w gospodarstwach domowych. Gwarancja jest niezbędna, ponieważ dostęp może być zagrożony przez wzrost cen i stawek opłat za energię. Konieczne jest więc wdrożenie rozwiązań systemowych, dotyczących odbiorców wrażliwych społecznie⁸⁵⁷. Można założyć, że wskazanie na powszechny charakter dobra, jakim jest energia, świadczy o przyjęciu skali wartości (dóbr), do których dostęp musi być powszechnie gwarantowany przez państwo. Wobec opisanych okoliczności w pełni uzasadniona wydaje się także teza, iż posługiwanie się pozanormatywną argumentacją (dobro cywilizacyjne), ma w tym przypadku uzasadnić podjęcie przez państwo ingerencji w sektor. *A contrario*, brak takich odniesień przemawiałby przeciwko ingerencji, ponieważ w każdym przypadku ingerencja jest efektem porównania dwóch lub więcej konkurujących ze sobą wartości (zapewnienie dostępu do dobra cywilizacyjnego, z czym wiąże się realizacja przyrodzonej człowiekowi godności i wolności gospodarczej) oraz wyboru realizacji jednej z nich kosztem drugiej. Do rangi podstawowego uzasadnienia urasta więc konieczność zapewnienia powszechności dostępu do energii,

⁸⁵⁴Autorzy wskazali, iż pomoc świadczona przez ośrodki pomocy społecznej w formie zasiłków celowych przyznawanych na opłacenie rachunków za energię jest świadczona niezgodnie z prawem.

⁸⁵⁵Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1682) z 15.12.2008 r. [online]. Dostępny: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 20.8.2013), s. 5.

⁸⁵⁶Ibidem, s. 5 – 6.

⁸⁵⁷Założenia do aktów wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej z 17.12.2009 r., przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępne: <www.bip.mg.gov.pl> (dostęp: 2.3.2014), s. 1.

jako dostępu do dóbr gwarantujących godne życie i rozwój człowieka. Tak więc przyjęcie aksjologii, preferującej godność człowieka ponad wartościami rynkowymi reorganizuje priorytety w gospodarce. Kluczowa w tym zakresie jest konkurencyjność i wydajność, ale nie za wszelką cenę i przy uwzględnieniu zapewnienia godnej egzystencji wszystkim korzystającym z jej dobrodziejstw.

Dwutorowość uzasadnienia

Analizując aksjologiczne priorytety trzech wersji założeń Ministerstwa Gospodarki oraz uzasadnienie wprowadzenia systemu wsparcia dla odbiorców wrażliwych, na pierwszy rzut oka widać w nich relację cel – środki, gdzie celem jest ochrona dobra cywilizacyjnego, jakim jest gwarantowany dostęp do energii elektrycznej, a środkiem system ochrony odbiorców wrażliwych. Przy czym, aby wzmocnić uzasadnienie, projektodawca odwołuje się też do regulacji dyrektyw II pakietu liberalizacyjnego, zobowiązujących państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków, w celu ochrony odbiorców wrażliwych, w kontekście rynku wewnętrznego energii. Uzasadnienie jest więc dwutorowe – z jednej strony opiera się na aksjologii prawodawcy krajowego (dobro cywilizacyjne), z drugiej zaś odwołuje do aksjologii prawa wspólnotowego, tworząc silną podstawę uzasadniającą ingerencję w wolność gospodarczą przedsiębiorstw sektora. Prawodawca rzadko ogranicza się jednak do samodzielnego stosowania uzasadnienia aksjologicznego, dlatego też Ministerstwo Gospodarki posługiwało się argumentacją czysto ekonomiczną (typu *win – win*), wskazując na obopólne korzyści z proponowanych rozwiązań. Najślabi odbiorcy uzyskaliby niezbędną pomoc, a przedsiębiorstwa sektora zaoszczędziłyby na kosztownych procedurach odłączeń niepłacących odbiorców oraz na długotrwałych procesach sądowych, związanych z koniecznością windykacji zaległych zobowiązań.

Analizując zaproponowany przez Ministerstwo Gospodarki system winno uwzględnić się także jego aksjologiczne podstawy. Jednak aksjologia sektora nie jest tworem odrębnym i niepodlegającym wpływom wartości/celów podzielanych w innych obszarach życia społeczno – gospodarczego. Tak więc rozpatrując aksjologiczne podstawy wprowadzenia systemu pomocy odbiorcom wrażliwym, należy również uwzględnić aksjologiczne założenia systemu pomocy społecznej. Podstawowe informacje w tym zakresie zawiera art. 2 ust. 1 *UOPS*, wskazujący w warstwie teleologicznej na główny cel, jakim jest przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których osoby i rodziny nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Uzupełnienie stanowi natomiast art. 3 ust. 1 *UOPS* mówiący, iż pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Prawodawca wyraźnie odwołuje się więc do konieczności ochrony godności ludzkiej, co współgra nie tylko z konstytucyjnymi wartościami, ale także wartościami podzielanymi przez ustawodawcę wspólnotowego oraz sektorową podstawą aksjologiczną. Nie zachodzi tu więc sytuacja konfliktu wartości, tylko wzajemnego wspierania się. Jednak cele/wartości pomocy społecznej nie są realizowane bez uwzględnienia dodatkowych warunków, wprowadzających ograniczenia w zakresie świadczonej pomocy. Pomoc ta ma nie tylko zmierzać do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (art. 3 ust. 2 *UOPS*), ale także w ramach zasady proporcjonalności brać pod uwagę możliwości jej świadczenia przez pomoc społeczną (art. 3 ust. 4 *UOPS*). Tak więc dopiero całościowe uwzględnienie tych celów/wartości i zasad je ograniczających, wskazuje na ostateczny cel, jaki prawodawca postawił przed organami realizującymi pomocą społeczną.

Odnosząc powyższe do trzech wersji założeń, należy zauważyć, że zaproponowane rozwiązania w żaden sposób nie motywują i nie stymulują odbiorców do poprawy ich sytuacji życiowej (przykładowo poprzez zwiększenie zdolności zarobkowych), a tym bardziej do życiowego usamodzielnienia się odbiorcy wrażliwego. Brak też jakichkolwiek narzędzi motywujących odbiorcę

wrażliwego do zmiany nabytego już statusu, z którym wiązą się dodatkowe świadczenia pieniężne. Powyższe uwagi wskazują więc na błędne rozpoznanie zagadnienia celów oraz środków mających je realizować.

Na przestrzeni kilku miesięcy Ministerstwo Gospodarki zmieniło jednak sposób uzasadniania prezentowanych rozwiązań. Już w *Projekcie 2011* (odnosząc się do celu stworzenia nowej regulacji) wskazało bowiem, że jest nim (...) *uporządkowanie oraz uproszczenie obowiązujących przepisów, wprowadzenie nowatorskich rozwiązań podyktowanych rozwojem rynku energii elektrycznej i rynków ciepła oraz ochrona odbiorców, a także dostosowanie istniejących uregulowań do rozporządzeń unijnych* (...) ⁸⁵⁸. Należy jednak podkreślić, że pomimo wyeksponowania ochrony odbiorców (przy jednoczesnym pominięciu dotychczas dominującego celu w postaci poprawy konkurencyjności sektora), z uzasadnienia nie wynika, dlaczego odbiorcy mają być chronieni. Tak więc z jednej strony prawo zmienia się dla odbiorców, tworząc lepsze warunki do korzystania z nieprzerwanych i dobrej jakości dostaw energii, brak jest jednak odpowiednio silnego uzasadnienia do ingerencji z tym związanej. Interesujące w tym kontekście wydaje się działanie Ministerstwa Gospodarki, które wskazywało także, że proponowany podział prawa energetycznego na odrębne regulacje i wyodrębnienie do oddzielnej regulacji energii (wraz z ciepłownictwem) powodowany jest (...) *szczególną doniosłością nośników energii, jakimi są energia elektryczna oraz ciepło* (...) [a] *zaopatrzenie w nie stanowi bowiem usługę użyteczności publicznej, której przedmiotem są dobra niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania człowieka* ⁸⁵⁹ i (...) *każdy, bez względu na swą sytuację materialną, powinien mieć zagwarantowany dostęp* (...) ⁸⁶⁰. Uprawnione wydaje się więc twierdzenie, że Ministerstwo Gospodarki odwołuje się w ten sposób do wspólnotowego dorobku, dotyczącego usług użyteczności publicznej, usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług powszechnych. Wspomniane cele pojawiają się jednak na drugim planie. Projektodawca w toku konsultacji niezmiennie podkreślał bowiem, iż nowe rozwiązania mają na celu głównie dostosowanie prawa krajowego do rozwiązań unijnych oraz podyktowane są rozwojem sektora oraz zwiększeniem innowacyjności.

Z punktu widzenia dotychczasowych wniosków odnośnie artykulacji celów w kontekście wykładni aktów prawnych, problematyczny wydaje się fakt, iż *PrEn* w zaproponowanym brzmieniu byłoby pozbawione regulacji odpowiadającej obecnemu art. 1 *PrEn*, wskazującemu najważniejsze cele państwa w sektorze. Podejście Ministerstwa Gospodarki, że przecież (...) *cele można* (...) *wywieść z całokształtu norm zawartych w ustawie* ⁸⁶¹ nie zasługuje więc na aprobatę. Inaczej bowiem wygląda problematyka interpretacji norm *PrEn* na podstawie celów wskazanych wprost w ustawie, inaczej zaś w przypadku ich wyinterpretowania z całokształtu norm prawnych organizujących sektor energetyczny. Co więcej, proces odkrywania wartości prawodawcy (wykładnia teleologiczna norm prawnych) wymaga czasu i uzyskania powszechnej akceptacji. Natomiast nie ma takiej potrzeby w przypadku celów zamieszczonych bezpośrednio w akcie prawnym.

Kontynuacja pomimo zmienności

Zgola inaczej przedstawia się natomiast kwestia analizy aksjologicznego uzasadnienia projektów z 2012 r. Najistotniejsza z punktu widzenia problemu badawczego niniejszej pracy kwestia podstawy aksjologicznej ingerencji państwa w postaci stworzenia systemu ochrony odbiorców wrażliwych została

⁸⁵⁸Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.7) z 20.12.2011 r. [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 21.9.2013), s. 1.

⁸⁵⁹Ibidem.

⁸⁶⁰Ibidem, s. 12 – 13.

⁸⁶¹Ibidem, s. 2. Z enumeratywnego wskazania celów nie zrezygnowano natomiast w odniesieniu do polityki energetycznej państwa (rozdział 7 Projektu 2011), wskazując iż jej celem jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrost konkurencyjności gospodarki i poprawa jej efektywności energetycznej, a także podejmowanie działań mających na celu zmniejszenie oddziaływania energetyki na środowisko.

bowiem przeniesiona z głównych projektów ustaw do projektu przepisów wprowadzających. Z tego też powodu projektodawca (ponownie Ministerstwo Gospodarki) pominął, zarówno w uzasadnieniu, jak i w przygotowanej dla tego projektu ocenie skutków regulacji uzasadnienie wprowadzenia systemu wsparcia dla odbiorców wrażliwych. Analiza uzasadnienia aksjologicznego proponowanych zmian opiera się więc tylko na treści projektów oraz ich ogólnym uzasadnieniu, nie zawierającym bezpośrednich odwołań do kategorii odbiorców wrażliwych.

Obowiązująca ustawa *PrEn* zawiera katalog celów, zarówno samego *PrEn* (ustawy), jak i polityki energetycznej państwa. Natomiast w *Projekcie 2011* zdecydowano się na usunięcie tego katalogu, co spotkało się z dużą krytyką środowisk zaangażowanych w konsultacje nad tym projektem. Tu też należy upatrywać genezy zmian w *Projekcie 2012*, gdzie powrócono do bezpośredniego formułowania celów ustawy, przez których pryzmat należy interpretować wszystkie zawarte w niej rozwiązania. Zaproponowany w art. 2 katalog nie różnił się jednak od dotychczasowego, wskazując, iż celem ustawy jest tworzenie warunków do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców energii elektrycznej oraz ciepła, efektywnego używania energii elektrycznej i ciepła, zrównoważonego rozwoju kraju, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych⁸⁶². Uzupełniający katalog zawierał natomiast art. 159, który wskazywał, iż celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrost konkurencyjności gospodarki i poprawa jej efektywności energetycznej, a także podejmowanie działań, mających na celu zmniejszenie oddziaływania energetyki na środowisko, co *de facto* stanowi prawie dokładne powtórzenie katalogu z obowiązującego art. 13 *PrEn*. W tym sensie Ministerstwo Gospodarki zaakceptowało więc dotychczasowy kierunek aksjologicznego uzasadniania ingerencji w sektor, powołując się na te same cele, jakie państwo chce osiągnąć w sektorze energetycznym.

W uzasadnieniach regulacji z 2012 r. jako *ratio legis* podawano również konieczność uporządkowania oraz uproszczenia obowiązujących przepisów, wprowadzenie nowatorskich rozwiązań podyktowanych rozwojem rynku energii elektrycznej i rynków ciepła, ochronę odbiorców, a także dostosowanie przepisów krajowych do rozwiązań UE. Ten typ uzasadniania dominował, tym niemniej projektodawca kilkakrotnie podkreślał znaczenie energii i ciepła, wskazując na ich szczególną doniosłość, a zaopatrzenie w nie traktując w kategoriach usług użyteczności publicznej, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania człowieka.

Podstawowe wnioski płynące z analizy dokumentów z 2012 r. wskazują jednak na pewien regres w stosunku do poprzednich projektów, w zakresie aksjologicznego uzasadniania zakładanej ingerencji w wolność gospodarczą w sektorze. Tak należy bowiem rozumieć wyrzucenie poza nawias prawa energetycznego regulacji, dotyczących systemu wsparcia odbiorców wrażliwych energii elektrycznej. Z aksjologicznego punktu widzenia uznano więc, że tego typu prospołeczna ingerencja nie mieści się w ramach regulacji sektorowej, i jako taka bliższa jest aksjologii, związanej z pomocą społeczną. Patrząc jednak przez pryzmat wcześniejszych uwag, dotyczących wspólnotowego rozumienia obowiązków świadczenia usług powszechnych w zakresie energii elektrycznej, takie podejście Ministerstwa Gospodarki było nieprawidłowe. Zaproponowane rozwiązania nie gwarantowały bowiem ciągłości oraz powszechności sprywatyzowanych zadań publicznych. W komentowanym projekcie brak

⁸⁶² Art. 1 ust. 2 *PrEn* mówił o tym, iż celem ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Porównując brzmienie Projektu 2012 i obowiązującego *PrEn* zaproponowane zmiany należy ocenić więc w kategorii zmian redakcyjnych.

jest także odpowiednich instrumentów, które stanowiłyby środek przymusu do określonego działania podmiotów prywatnych, które to podmioty realizowałyby interes publiczny, zapewniając ochronę minimalnych wartości istotnych dla społeczeństwa.

Jak wcześniej sygnalizowano, analizowane dokumenty z 2012 powinno rozpatrywać się łącznie, różnią się one jednak między sobą w sposób znaczący. Etap wyjściowy to *Poselski Projekt 2012*, który podobnie jak w poprzednich projektach, w warstwie teleologicznej odwołuje się do konieczności implementacji rozwiązań europejskich III pakietu liberalizacyjnego i zakończenia związanych z tym postępowań wszczętych przez KE przeciwko Polsce w związku z brakiem notyfikacji transpozycji (nieprawidłowej transpozycji krajowych środków wykonawczych) oraz perspektywą kar finansowych. Dokument ten (podobnie jak *Projekt 2012*) w pierwotnym brzmieniu nie zawierał odniesień do systemu wsparcia. Tak więc, podobnie jak wcześniejszy projekt, również ten należy ocenić jako regres.

Przechodząc do konkretnych wniosków, biorąc pod uwagę zakres zmian i uzasadnienie dotychczasowych rozwiązań, oraz zakres proponowanych rozwiązań⁸⁶³ wyraźnie faworyzował on cele prokonkurencyjne i prorynkowe, pomijając społeczny wymiar sektora energetycznego. Wyraźną zmianę podejścia przyniosły natomiast dalsze prace legislacyjne w Komisji Gospodarki (podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*. Druk nr 946), która wprowadziła szereg istotnych zmian w pierwotnej wersji projektu. Analizując *Sprawozdanie Komisji Gospodarki o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (Druk nr 1401) wyraźnie widać, iż na tym etapie prac powrócono do koncepcji uregulowania systemu pomocy odbiorcom na gruncie *PrEn*. W konsekwencji ponownie potwierdzono, że sektor winien realizować także społeczne cele, mieszczące się w zbiorczej kategorii zagwarantowania dostępu do usług powszechnych. Ma to donieść konsekwencje regulacyjne, zmiany te sankcjonują bowiem prezentowane wcześniej podejście, iż obowiązkiem państwa (administracji publicznej/gospodarczej) jest zapewnienie ochrony chociażby minimalnych wartości niezbędnych dla społeczeństwa, i to również w przypadku, gdy doszło do prywatyzacji wykonywania zadań publicznych w tym zakresie⁸⁶⁴.

W tym miejscu wypada zadać pytanie, jakie wnioski płyną z powyższej analizy aksjologicznego uzasadnienia projektowanych zmian? Po pierwsze, prawodawca, co do zasady zmierzał w dobrym kierunku, tj. potraktowania systemu wsparcia odbiorców wrażliwych, jako elementu obowiązków związanych ze świadczeniem usług powszechnych w sektorze. Niewystarczająco wyartykułowane powiązanie tych kwestii, jest jednak z punktu widzenia aksjologicznego uzasadnienia usług powszechnych i regulacji prospołecznej nieprawidłowe. Na poziomie wspólnotowym mamy bowiem do czynienia ze zjawiskiem uniwersalizacji tego typu usług, przejawiającym się m.in. w postaci dążenia do ich dostępności jak największej ilości odbiorców. Z jednej strony, aksjologia uzasadniająca wyodrębnienie i uniwersalizację tych usług (m.in. zapewnienie godnego życia i jak najpełniejszego uczestnictwa w społeczeństwie), domaga się stosownych (proporcjonalnych do ich znaczenia) działań ze strony podmiotu zobowiązanego. Natomiast proponowane rozwiązania nie gwarantują realizacji aksjologii, związanej z usługami powszechnymi energii elektrycznej. W tym sensie cele (aksjologia) nie współgrają ze środkami

⁸⁶³Doprecyzowanie warunków zwolnienia przedsiębiorstwa energetycznego ze świadczenia m.in. usług przesyłu i dystrybucji paliw gazowych i energii oraz zwolnienia z obowiązku przedkładania taryf (art. 1 pkt 3), przyłączanie do mikroinstalacji (art. 1 pkt 2 lit. b oraz 1 pkt 6), warunki finansowania przez odbiorców przemysłowych kosztów produkcji energii z odnawialnych źródeł (art. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 1 pkt 8), *unbundling* oraz certyfikaty niezależności (art. 1 pkt 10 – 12), zasady wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z OZE (art. 1 pkt 13), zasady sporządzania planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię (art. 1 pkt 15), obowiązek sprzedaży paliw gazowych na giełdach towarowych (art. 1 pkt 18).

⁸⁶⁴Kolejne, prezentowane w toku prac legislacyjnych dokumenty nie zawierały już odniesień, co do przyczyn tworzenia regulacji. Należy więc uznać, że wspomniane Sprawozdanie Komisji Gospodarki jest ostatnim dokumentem składającym się na ten etap aktywności legislacyjnej prawodawcy.

(proponowane zmiany w zakresie systemu wsparcia odbiorców wrażliwych). Nie można więc mówić o zachowaniu wymogu proporcjonalności ingerencji ze względu na realizowane cele (aksjologię).

2.3. Skuteczność instrumentów regulacyjnych w sektorze energetycznym

Dotychczasowe rozważania zmian legislacyjnych, jakim poddawane jest obowiązujące *PrEn* wskazują na istnienie relacji pomiędzy zmianami w zakresie ingerencji państwa w sektor (zmiany normatywne), a zmianą roli państwa (z państwa – świadczącego do roli państwa – gwaranta). Ze względu na publicznoprawne obowiązki państwa, wiąże się z tym także konieczność zapewnienia odbiorcom w sektorze określonych dóbr i usług, w postaci dostępu do energii odpowiedniej jakości, kupowanej po przystępnych cenach. Mowa tu więc o dostępie do usługi powszechnej. Wspomniane cele determinują wybór instrumentów, dlatego też dążąc do osiągnięcia wskazanych w art. 1 *PrEn* celów, państwo sięga po modyfikujące instrumenty regulacyjne, za pomocą których kształtuje sytuację podmiotów sektora⁸⁶⁵.

W tym miejscu warto po raz kolejny wspomnieć, że preferowane cele są także pochodną określonych wartości. Tak więc instrumenty regulacji sektorowej służą realizacji wartości poprzez nakładanie obowiązków na podmioty regulowanego sektora. Skoro wszystkie drogi prowadzą do Rzymu, to osiągnięcie danego celu regulacji jest możliwe przy pomocy różnorodnych instrumentów. Możliwe jest więc, że różne instrumenty służą realizacji tego samego celu, a określony instrument może zostać użyty do osiągnięcia zróżnicowanych celów. W każdym sektorze może być więc stosowanych wiele odmiennych instrumentów w ramach funkcji regulacyjnej, a wybór konkretnych rozwiązań jest efektem analizy zarówno warstwy aksjologicznej, jak i ekonomicznej. Użyte pojęcie (instrumenty oddziaływania) może być jednak różnie rozumiane i interpretowane⁸⁶⁶. Z tego też względu wymaga krótkiego wyjaśnienia. J. Grabowski definiując prawo gospodarcze publiczne odwołuje się do kompetencji interwencyjnych państwa⁸⁶⁷, rozumiejąc przez nie (...) *wszelkie czynności władzy publicznej, bez względu na ich formę oraz charakter prawny, które powodują korektę lub ograniczenie działania czystego mechanizmu rynkowego (tj. opartego wyłącznie na kryterium indywidualnej efektywności ekonomicznej osiąganej w warunkach naturalnego działania mechanizmów podaży i popytu) w określonych dziedzinach stosunków gospodarczych*. Wspomniane wcześniej instrumenty oddziaływania są więc działaniami państwa i jego organów (bez względu na formę oraz charakter prawny), znajdującymi umocowanie w *PrEn*, a zmierzającymi do wykonywania funkcji regulacyjnej w sektorze energetycznym.

Relacja cel – środki

Choć może się wydawać, że problematyka instrumentów oddziaływania jest sprawą marginalną w stosunku do głównego nurtu rozważań, to ich analiza jest najwłaściwszą metodą dla przybliżenia sposobów oceny efektywności realizacji wartości. Wartości istnieją przecież o tyle, o ile są realizowane. Społeczny wymiar sektora istnieje, gdy prawodawca zagwarantował odpowiednie instrumenty do jego realizacji. Koniecznym jest więc zbadanie skuteczności stosowanych w sektorze instrumentów regulacyjnych. Poruszona problematyka dotyczy więc także kwestii zapewnienia usług powszechnych oraz stworzenia systemu wsparcia odbiorców wrażliwych, gdzie samo wskazanie celów przez

⁸⁶⁵Korelatem instrumentów regulacyjnych stosowanych przez regulatora rynku są obowiązki przedsiębiorstw energetycznych. Zob. M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit., s. 352.

⁸⁶⁶Doktryna rozróżnia pojęcia instrumenty oraz prawne formy działania organów regulacyjnych. Nie są one bowiem tożsame. Zdaniem większości komentatorów instrumenty prawne regulacji mieszczą się w grupie środków prawnych organów administracji gospodarczej, a formy prawne stanowiącą zewnętrzną przejawy środków prawnych. Szerzej na ten temat: B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.

⁸⁶⁷J. Grabowski, *Rola i funkcje prawa...*, op. cit., s. 23.

prawodawcę nie jest wystarczające dla zapewnienia ich skutecznej realizacji. Cele zakładają bowiem dążenie do ich realizacji, które to dążenie aktualizuje wagę i wartość danego celu. Dlatego też od ustawodawcy oczekuje się nie tylko kreowania celów, ale także czuwania nad ich realizacją (oceną stopnia, efektywności realizacji) oraz podejmowania działań zaradczych w przypadku ich nierealizowania w praktyce, czego skutkiem jest ingerencja powodowana koniecznością realizacji określonych wartości.

Cel ze swej istoty jest kategorią odniesioną do stanu projektowanego⁸⁶⁸. Jednak rozmawiając o celach rzadko zwraca się uwagę na fakt, że podejmując ingerencję, prawodawca prognozuje ich skuteczność jedynie na podstawie dostępnych danych. Co słusznie podkreśla Z. Ziemiński, gdyż (...) *zazwyczaj nie znamy dokładnie układu świata, w którym dane czyny miałyby być realizowane, a nasze oczekiwania określonych skutków podejmowanych czynów mają z reguły charakter sądów prawdopodobieństwowych*⁸⁶⁹. Tak więc ocena skuteczności winna być dokonywana z uwzględnieniem odpowiedniej perspektywy badawczej. Trudno bowiem oceniać rozwiązanie nie znając efektów jego działania, które to efekty są nie tylko zmienne w czasie, ale przede wszystkim uwarunkowane przez wiele czynników. Jest to o tyle trudne, że całościowa ocena danego rozwiązania wymaga oparcia się na ustabilizowanych ocenach reprezentatywnych grup. Dokonując oceny w ewoluującym otoczeniu społeczno – gospodarczym, nie zawsze można przeprowadzić ją w komfortowej sytuacji odpowiedniego upływu czasu, który gwarantowałby zweryfikowanie danego rozwiązania w warunkach sektora.

W przypadku *PrEn* większość rozwiązań, stanowiących narzędzia ingerencji państwa w sektor, funkcjonuje już od pewnego czasu. Tym niemniej duże zmiany wprowadziła nowelizacja z 11.9.2013 r. (w przypadku systemu wsparcia odbiorców wrażliwych weszły w życie od 1.1.2014 r.) oraz *ustawa z 23.9.2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*⁸⁷⁰. Dlatego też na ich długofalowe skutki systemowe przyjdzie jeszcze poczekać. Możliwe jest jednak przeprowadzenie analizy, jeśli nie skuteczności, to na pewno adekwatności przyjętych rozwiązań w stosunku do zakładanych celów (relacja cel – środki). Przyjmuje się bowiem w doktrynie, że wybór danego narzędzia (stworzenie nowej kompetencji lub nałożenie obowiązku) może stanowić sam w sobie pewną deklarację aksjologiczną. Prawodawca dysponuje przy tym dużą uznaniowością, w odniesieniu do możliwych rozwiązań. Można się więc spodziewać, że wybierając (subiektywnie) określone rozwiązania (w tym przypadku nowelizując *PrEn*) prawodawca sporządzał coś na kształt bilansu zysków i strat, którego wynik w postaci określonych rozwiązań prawnych świadczy nie tylko o założeniach, jakimi kierował się podczas wyboru, ale także pośrednio wskazuje na aksjologię, którą się kierował⁸⁷¹.

Cel regulacji jako podstawowe kryterium oceny

Analizując skuteczność regulacji w sektorze, winno uwzględniać się cel regulacji, który wskazuje, jakie oczekiwania prawodawca wiąże z danymi rozwiązaniami. Przy czym naturalnym jest oczekiwanie, że będzie ono narzędziem zdolnym do osiągania pożądanych przez prawodawcę stanów, odpowiadających wartościom składającym się na podstawę aksjologiczną (zarówno generalną,

⁸⁶⁸W literaturze przedmiotu duże poparcie zyskała koncepcja Z. Cieślaka (akceptuje ją m.in. F. Elżanowski i R. Stankiewicz), który definiuje cel, jako (...) *skonkretyzowaną czasowo ocenę projektowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia, odniesioną do systemu wartości ustawodawcy*. Natomiast zadanie to według tego autora *skonkretyzowana czasowo ocena realizowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia odniesiona do systemu wartości ustawodawcy*. Zob. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna, t. I*, Warszawa 2000, s. 92.

⁸⁶⁹Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe...*, op. cit., s.139.

⁸⁷⁰Ustawa z 23.9.2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, Dz.U., 2016, poz. 1823.

⁸⁷¹Por. M. Będkowski – Kozioł, *Plan...*, op. cit., s. 181 i nast; P. Lissoń, *Formy oraz instrumenty prawne działania organu regulacyjnego na przykładzie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki* [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 323 i nast.

rekonstruowaną na podstawie m.in. *Konstytucji RP*, jak i poszczególnych ustaw, organizujących kształt danej części życia społeczno – gospodarczego).

Co zostało wcześniej wskazane, funkcja regulacyjna nie ma wyjątkowych instrumentów oddziaływania. Jednak instrumenty, za pomocą których dochodzi do ingerencji w sektor składają się na jej instrumentarium. Całościowa analiza wymaga więc uwzględnienia znaczenia przyjętych rozwiązań (norm prawnych) ze względu na spełniane przez nie funkcje. W tym znaczeniu chodzi więc (...) o przypisanie wartości faktowi, że taka a taka norma czy zespół norm obowiązujących prawnie wywołały takie a takie skutki, aprobowane czy dezaprobowane⁸⁷². Jednak wspomniane skutki, mogą albo nie nastąpić albo nastąpić w ograniczonym zakresie. Mogą także wystąpić skutki odwrotne od zamierzonych i wtedy wskazane przez prawodawcę narzędzia (normy prawne) okażą się narzędziem faktycznie nieprzydatnym oraz nieskutecznym.

Patrząc na normy prawne *PrEn*, jako na wypadkową ścierania się interesów przedsiębiorstw energetycznych, regulatora, odbiorców oraz państwa, można ocenić także stopień zaangażowania państwa w procesy zachodzące w sektorze. W konsekwencji identyfikując pośrednio również cel ingerencji. Praktyka funkcjonowania norm *PrEn* daje więc możliwość oceny skuteczności działań, w relacji do zakładanych celów.

Przez pryzmat celów z art. 1 ust. 2 *PrEn* (tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, oszczędne i racjonalne użytkowanie paliw i energii, rozwój konkurencji, przeciwdziałanie negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględnianie wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii) można ocenić każdą normę prawną, znajdującą się w ośmiu rozdziałach analizowanej ustawy. Innymi słowy, skuteczność i proporcjonalność (przykładowo TPA i *unbundlingu*) można – i należy – oceniać w kontekście art. 1 ust. 2 *PrEn* i celu w postaci zapewnienia rozwoju konkurencji. Ze względu na temat niniejszej pracy oraz aksjologiczny wymiar ingerencji, ze wszystkich celów, jakie stawia przed sobą prawodawca w sektorze, najważniejszym jest jednak równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Wiążą są z tym także trzy inne cele, w postaci zapewnienia rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii oraz tworzenia warunków do oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii⁸⁷³. Cele z art. 1 *PrEn* nie są od siebie odizolowane i nie tylko te wskazane powyżej służą odbiorcom, w szczególności odbiorcom końcowym w gospodarstwach domowych i odbiorcom wrażliwym⁸⁷⁴. Cele ustawy, a tym samym cele prawodawcy w odniesieniu do sektora energetycznego są bowiem powiązane i nie podlegają co do zasady generalnie pojmowanej hierarchizacji, dając pierwszeństwo jednym celom przed pozostałymi⁸⁷⁵. Należy je więc rozpatrywać łącznie, bo każdy z nich (choć w różnym stopniu) przyczynia się do osiągnięcia założonych przez prawodawcę rezultatów. Cel w postaci równoważenia interesów przedsiębiorstw energetyczny i odbiorców paliw i energii, będzie więc związany z tworzeniem warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, rozwoju konkurencji, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii oraz uwzględniania wymogów ochrony środowiska, a także zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych.

⁸⁷²Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii...*, op. cit., s. 79.

⁸⁷³Choć cele te są z zasady równoważne, to większość autorów podkreśla prymat wybranych celów nad pozostałymi. Przykładowo Z. Muras wskazuje na trójkąt celów (paradygmatów) w sektorze, tj. bezpieczeństwo energetyczne, opłacalność ekonomiczna oraz konkurencja i ochrona środowiska. Zob. Z. Muras, *Paradoks liberalizacji...*, op. cit., s. 119.

⁸⁷⁴Inne ujęcie tego zagadnienia przedstawił A. Szafrński, wskazując, że celem *PrEn* jest dobro wspólne, które choć nie jest wyrażone wprost, to jego przedstawieniem jest katalog z art. 1 ust. 2 *PrEn*. Zob. A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 37 – 38.

⁸⁷⁵M. Będkowski – Koziół, *Aksjologia regulacji...*, op. cit., s. 6.

Narzędzia regulacji służą realizacji przypisanych normom wartości. I choć w doktrynie panuje zgodność, co do tego, że po 1997 r. centralną kategorią pojęciową, organizującą sektor jest konkurencja, to stanowi ona tylko pewien element szerszego systemu wartości, realizowanych przez prawo energetyczne. Rozwój konkurencji, rozumianej, jako cel, występuje więc obok innych, nie mniej ważnych wartości i jest środkiem do ich osiągnięcia, w ramach szeroko rozumianego interesu publicznego⁸⁷⁶. Podobnie wygląda więc kwestia zapewnienia bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, która prócz wymiaru prorynkowego i prokonkurencyjnego, ma także wymiar społeczny, realizowany w ramach gwarancji podstawowych praw i wolności obywatelskich (prawo do godnego życia) oraz ochrony porządku publicznego⁸⁷⁷. Przy założeniu, że pewne zagadnienia można postrzegać przez pryzmat realizacji interesu publicznego, można więc także przyjąć, że w każdym ze wspomnianych celów, jednym z obiektów zainteresowania pozostaje odbiorca oraz narzędzia jego ochrony, za pomocą których państwo ingeruje w wolnorynkową swobodę przedsiębiorstw energetycznych.

Ustawodawca w celu legitymizacji (również aksjologicznej) wielokrotnie w treści *PrEn* powołuje się na interes odbiorców, uzasadniając w ten sposób ingerencję w swobodę działalności podmiotów sektora. O interesie odbiorców mowa więc w art. 1 (cele ustawy), art. 3 ust. 15 (definicja regulacji), art. 3 ust. 21 (definicja kosztów uzasadnionych), art. 4f (warunki świadczenia usług), art. 4h ust. 1 (decyzja o czasowym zwolnieniu z obowiązków), art. 9 ust. 9 (obowiązek informacyjny ministra właściwego do spraw energii), art. 16b (priorytetowe działania operatora systemu przesyłowego), art. 23 (kompetencje Prezesa URE), art. 40 (mówiący o interesie społecznym – nakaz prowadzenia działalności), art. 45 ust. 1 pkt 3 i 46 ust. 1, 3 i 5 (kalkulowanie taryf) oraz art. 52 ust. 4 (dokumentacja techniczna).

Narzędzia ingerencji państwa

Różni autorzy odmiennie klasyfikują narzędzia ingerencji państwa w ramach funkcji regulacyjnej. Przy czym przyjęcie szerokiej perspektywy badawczej uwzględnia także pozostałe funkcje, a więc również nadzór. Prezentowane podejście pozwala na całościowe ujęcie ingerencji państwa i jej skuteczności, uwzględnia bowiem wszystkie aspekty ochrony, jaką stworzył prawodawca dla odbiorcy, aby zrównoważyć jego słabszą pozycję w stosunku do przedsiębiorstw energetycznych w ramach zagwarantowanie dostępu do szeroko rozumianych usług powszechnych.

Mówiąc o naturze ingerencji państwa, prawo energetyczne posiada szereg instrumentów, za pomocą których państwo realizuje funkcje w sektorze. Przedmiot zainteresowania niniejszej pracy odnosi się jednak do stosunkowo wąskiego wycinka ingerencji motywowanej prospołecznie. Dlatego też nie ma potrzeby przywoływania w tym miejscu wszystkich instrumentów ingerencji. Natomiast istotnym jest wskazanie instrumenty, które można (pośrednio i bezpośrednio) przyporządkować, jako te, które realizują cel w postaci równoważenia interesów odbiorców i przedsiębiorców w sektorze energetycznym.

Praktyka życia gospodarczego pokazuje, że ingerencja państwa (administracji publicznej) nie zawsze odbywa się w sposób bezpośredni – jak w przypadku systemu pomocy odbiorcom wrażliwym. Czasem przybiera formę pośrednią – np. obowiązkowy *unbundling* przedsiębiorstw energetycznych, mający na celu łatwiejszą kontrolę finansowania ich działalności oraz zasadności kosztów przedstawianych w kalkulacji taryf. Oczywiście, taki podział jest obciążony subiektywnością oceny i arbitralnością, tym niemniej pozwala na uchwycenie stopnia intensywności ingerencji

⁸⁷⁶M. Będkowski – Koziol, *Aksjologia regulacji...*, op. cit., s. 4 – 5.

⁸⁷⁷*Ibidem*, s. 2.

motywowanej realizacją określonych celów, bez której to ingerencji cele te nie zostałyby osiągnięte w warunkach zliberalizowanego sektora.

Na ocenę ingerencji z punktu widzenia hipotez niniejszej pracy wpływają także określone wartości realizowane przez prawodawcę. Analiza nie byłaby więc możliwa bez odwołania się do katalogu wartości realizowanych (lub takich, które mają być realizowane) przez *PrEn*. Dopiero znając te wartości oraz wiedząc skąd wywodzi się ich geneza, można przystąpić do analizy narzędzi ich realizacji. Tak więc omówione poniżej instrumenty ingerencji bezpośredniej i pośredniej dotyczą tylko ingerencji motywowanej prospołecznie, przez co pominięto te instrumenty, które służą realizacji innych celów, takich jak poprawa bezpieczeństwa energetycznego lub ochrona środowiska naturalnego.

W *PrEn* znajdują się zarówno instrumenty zaprojektowane z myślą o wszystkich odbiorcach, jak i takie, które dedykowane są przede wszystkim odbiorcom w gospodarstwach domowych. Ten podział stał się punktem wyjścia do zawężenia analizy, której przedmiotem są instrumenty (narzędzia) za pomocą których państwo ingeruje w celu ochrony słabszej strony stosunku czyli odbiorców w gospodarstwach domowych. Znając odpowiedź na pytanie – kto i dla kogo ingeruje, należy jeszcze wskazać jak? Stąd konieczność dalszego podziału na instrumenty pośrednie i bezpośrednie. Ze względu na temat pracy celowym stało się więc wydzielenie odrębnego miejsca dla już obowiązującego systemu wsparcia odbiorców wrażliwych, który choć powinien zostać omówiony w ramach narzędzi ingerencji bezpośredniej, to jednak ze względu na motywy ingerencji zasługuje na odrębne omówienie.

2.3.1. Ingerencja bezpośrednia

Państwo ingeruje w sektor przy pomocy określonych podmiotów i przy użyciu określonych instrumentów. Tak więc zgodnie z art. 12 ust. 2 *PrEn*, zadania ministra właściwego do spraw energii w zakresie polityki energetycznej obejmują przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji, określanie szczegółowych warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w paliwa i energię, w trybie i zakresie ustalonych w ustawie, nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w paliwa gazowe i energię elektryczną oraz nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych w zakresie określonym ustawą. Należy do nich także współdziałanie z wojewodami i samorządami terytorialnymi w sprawach planowania i realizacji systemów zaopatrzenia w paliwa i energię oraz koordynowanie współpracy z międzynarodowymi organizacjami rządowymi w zakresie określonym ustawą. W określonym zakresie uprawnienia Skarbu Państwa wykonuje Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, w stosunku do operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego i operatora systemu przesyłowego gazowego oraz PERN S.A (art. 12a *PrEn*).

Drugim, charakterystycznym dla funkcji regulacji podmiotem, jest centralny organ administracji rządowej, czyli Prezes URE, który realizuje zadania z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji (art. 21 *PrEn*). Przy czym w porównaniu do ministra właściwego do spraw energii, to Prezes URE dysponuje większym instrumentarium umożliwiającym ingerencję w swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych. Stąd też znacząca część zarówno pośrednich, jak i bezpośrednich środków, związana jest z wykonywaniem przez niego szerokich uprawnień, związanych z realizacją funkcji regulacyjnej. Doktryna jest bowiem zgodna, że jest on tzw. regulatorem bezpośrednim, czyli wywiera wpływ na przedsiębiorstwa energetyczne (ingeruje) w sposób

bezpośredni⁸⁷⁸. Wspomniana ingerencja odbywa się jednak w określonym celu (art. 1 i 23 *PrEn*) i następuje przede wszystkim w ramach wykonywania przez Prezesa URE czynności nadzorczych za pomocą administracyjnych środków prawnych⁸⁷⁹.

Prawo wyboru sprzedawcy jako podstawowe narzędzie w ręku odbiorcy

Przechodząc w tym miejscu do uwag szczegółowych, pierwszym instrumentem, kształtującym w sposób znaczący sytuację odbiorcy (także odbiorcy wrażliwego), jest art. 4j *PrEn*, mówiący o prawie odbiorcy energii lub paliw gazowych do wyboru sprzedawcy (TPA)⁸⁸⁰ oraz określający ramowe warunki, w jakich ten wybór powinien się odbyć⁸⁸¹. Aby prawo wyboru sprzedawcy mogło w pełni wypełniać swoją rolę, konieczne było dodatkowe uregulowanie problematyki wypowiedzania dotychczasowych umów. Nowelizacją z 11.9.2013 r. zmieniono więc ustawę, doprecyzowując zapisy w ten sposób, że odbiorca końcowy może wypowiedzieć umowę zawartą na czas nieoznaczony, na podstawie której przedsiębiorstwo energetyczne dostarcza temu odbiorcy paliwa gazowe lub energię, bez ponoszenia kosztów, składając do przedsiębiorstwa energetycznego pisemne oświadczenie. Odbiorca, który wypowiada umowę, jest jednak obowiązany pokryć należności za pobrane paliwo gazowe lub energię oraz świadczone usługi przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii. Natomiast w przypadku umów na czas oznaczony, odbiorca końcowy może wypowiedzieć umowę, na podstawie której przedsiębiorstwo energetyczne dostarcza temu odbiorcy paliwa gazowe lub energię, bez ponoszenia kosztów i odszkodowań innych niż wynikające z treści umowy, składając do przedsiębiorstwa energetycznego pisemne oświadczenie. Prawodawca dokonał więc zabezpieczenia interesów odbiorców, którzy mieli do tej pory trudności w kształtowaniu stosunków prawnych z przedsiębiorcami sektora. Można więc przyjąć, że państwo w ten sposób zareagowało na negatywne skutki funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej i podjęło odpowiednie działania, zmierzające do skorygowania (zgodnie z interesem publicznym) zdiagnozowanych nieprawidłowości.

Wspomniana nowelizacja dokonała także szeregu zmian w samym procesie zmiany sprzedawcy. Dotychczasowe ogólne normy (tworzące zdaniem wielu komentatorów pole do nadużyć ze strony dysponujących siłą rynkową przedsiębiorstw energetycznych) zastąpiono przejrzystą procedurą zgodną z wytycznymi UE. Dzięki temu umowa, na podstawie której przedsiębiorstwo energetyczne dostarcza paliwa gazowe lub energię elektryczną odbiorcy w gospodarstwie domowym, ulega rozwiązaniu z ostatnim dniem miesiąca następującego po miesiącu, w którym oświadczenie tego odbiorcy dotarło do przedsiębiorstwa energetycznego. Uczestniczący w procesie zmiany sprzedawcy OSP i OSD mają także obowiązek umożliwić odbiorcy zmianę sprzedawcy, nie później niż w terminie 21 dni od dnia poinformowania właściwego operatora o zawarciu umowy sprzedaży lub umowy kompleksowej

⁸⁷⁸F. Elżanowski, *Relacja pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki w sprawach nadzoru nad sektorem energetycznym* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 59.

⁸⁷⁹W. Hoff podkreśla, że wiele aktów prawa wspólnotowego przyznaje organom regulacyjnym prawo do stosowania środków niezbędnych, o ile prowadzą do osiągnięcia celu regulacji. Z czym wiąże się konstrukcja występująca w prawie administracyjnym, czyli uznanie administracyjne. Nie jest to jednak uznanie swobodne, lecz uznanie związane zarówno celem regulacji (zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców), ale także celów ustawy (art. 1 *PrEn*) przy uwzględnieniu wymogu proporcjonalności podejmowanych działań. Zob. W. Hoff, *Recepcja pojęcia...*, op. cit., s. 49 – 50.

⁸⁸⁰Niektórzy autorzy postulują, by nie utożsamiać prawa odbiorcy do wyboru (zmiany) sprzedawcy z TPA, choć niewątpliwie ma to związek z tą zasadą. Podobne podejście prezentuje Prezes URE wskazując, że zasada TPA jest gwarancją realizacji umowy handlowej z wybranym sprzedawcą. TPA jest więc instytucją uprzednią w stosunku do możliwości zmiany sprzedawcy. Zob. M. Czarniecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 56 i nast.; A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 182 i nast.

⁸⁸¹Należy jednak podkreślić, iż pełna swoboda wyboru sprzedawcy mierzona liczbą aktywnych na rynku odbiorców wraz z liczbą dokonanych w danym okresie zmian sprzedawcy jest wypadkową wielu niezależnych od siebie okoliczności. Wpływa na nią świadomość i podejście odbiorców, ich motywacje oraz przystępność procedury samej zmiany. Publikowane cyklicznie przez Prezesa URE dane wskazują, iż liczba ta zwiększa się z każdym miesiącem. W stosunku do innych państw członkowskich jest jednak ciągle relatywnie niska.

z nowym sprzedawcą. Natomiast rozliczenie z dotychczasowym sprzedawcą winno nastąpić nie później niż w okresie 42 dni od dnia dokonania tej zmiany. W doktrynie prawa gospodarczego publicznego często zwracano uwagę na asymetrię informacji między stronami stosunków w sektorze. Dodatkowo, aby umożliwić odbiorcy dostęp do podstawowych informacji potrzebnych do podjęcia decyzji o zmianie, sprzedawcy są zobowiązani zamieszczać na stronach internetowych oraz udostępniać do publicznego wglądu w swojej siedzibie informacje o cenach sprzedaży paliw gazowych lub energii oraz warunkach ich stosowania. Uprawnienia z art. 4j *PrEn* zaliczają się więc do elementów składających się na proces nazywany ogólnie liberalizacją sektora. Dyrektywy II i III pakietu liberalizacyjnego w sposób ogólny regulowały prawo zmiany sprzedawcy (tworząc ramy prawne), pozostawiając państwom członkowskim dużą swobodę w wypełnieniu ich konkretną treścią⁸⁸². Ułatwienia w procedurze zmiany sprzedawcy nie przekładały się jednak wprost na wzmocnienie siły rynkowej odbiorców w gospodarstwach domowych. Siła rynkowa odbiorców w gospodarstwach domowych, w porównaniu do siły (wielkości wolumenu dostaw) dużych odbiorców przemysłowych jest jednak nadal stosunkowo niewielka. Prócz siły rynkowej, na proces zmiany sprzedawcy wpływa także asymetria informacji między konsumentem a dostawcą⁸⁸³. Dopiero konsument posiadający pełne i rzetelne informacje (zarówno o kosztach energii, jak i jej jakości) potrafi podjąć decyzję, pośrednio wpływając w ten sposób na decyzje innych uczestników rynku. W tym też kierunku zmierza całe prawodawstwo z tym związane, szczególnie zaś nowelizacja *PrEn* z 8.1.2010 r., poszerzająca regulacje dotyczące zmiany sprzedawcy, które do tej pory opierały się na bardzo ogólnym zapisie wcześniejszego brzmienia art. 4j *PrEn*⁸⁸⁴.

Obligatoryjne elementy umów jako element ochrony słabszej strony stosunku

Na gruncie niniejszej pracy zwraca się szczególną uwagę na relacje, między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami (w szczególności odbiorcami w gospodarstwach domowych). W tym miejscu koniecznym jest więc odwołanie się także do podstaw tej relacji (stosunku prawnego łączącego odbiorcę z przedsiębiorstwem energetycznym), którą jest umowa i wyrażoną w art. 353¹ *KC* zasadą swobody umów⁸⁸⁵.

Ze względu na przedmiot stosunku zobowiązaniowego, na gruncie *PrEn*, prawodawca zdecydował się na stosunkowo szczegółowe uregulowanie obligatoryjnych elementów poszczególnych typów umów (art. 5 *PrEn*). Uzasadniona jest więc ocena tego rozwiązania przez pryzmat ochrony słabszej, dysponującej mniejszą ilością informacji strony stosunku, czyli odbiorców.

⁸⁸²Por. A. Walaszek – Pyziół, *O jednej z prawnych metod liberalizacji rynku energii elektrycznej – „prawo” odbiorcy do wyboru sprzedawcy energii elektrycznej* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 174 i nast.

⁸⁸³Ten problem występuje także na linii przedsiębiorstwo energetyczne i regulator.

⁸⁸⁴Wprowadzanie ułatwień w tym zakresie skutkuje stabilnym trendem wzrostowym w odniesieniu do zmian sprzedawcy na rynku detalicznym energii elektrycznej. Szczególnie w grupie taryfowej G (wzrost liczby odbiorców dokonujących zmian oraz wolumenu energii elektrycznej). Ponadto sytuacja spowolnienia gospodarczego, a co za tym idzie pojawienie się na rynku nadwyżek energii elektrycznej, spowodowała wzrost zainteresowania sprzedawców klientami z grupy taryfowej G. Patrząc jednak globalnie na rynek w sektorze, to w dalszym ciągu utrzymuje się sytuacja przywiązania konsumentów do dotychczasowych sprzedawców i niewielka skala ich zmiany. Od 007 r. można jednak zaobserwować stały trend wzrostowy w zakresie odbiorców, którzy skorzystali z prawa wyboru sprzedawcy. Liczba odbiorców zmieniających sprzedawcę z grupy taryfowej A, B, C według stanu na koniec grudnia 2016 r. wyniosła 173 858, a więc zwiększyła się od końca grudnia 2015 r. o 15 262, co stanowi wzrost o 9,6%. Natomiast liczba odbiorców zmieniających sprzedawcę w gospodarstwach domowych według stanu na koniec grudnia 2016 r. (grupa taryfowa G), wyniosła 462 630, zwiększyła się więc od końca grudnia 2015 r. o 71 279, co stanowi wzrost o 18,2%. Należy jednak zwrócić uwagę, że grupa taryfowa G nie jest w centrum zainteresowania przedsiębiorstw energetycznych, jako że wolumen energii dostarczonej dla tej grupy nie jest wysoki i stanowi w sumie ok. 24% całości dostaw energii elektrycznej. Zob. Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2011 r., Biul. URE 2012, Nr 2, s. 11; Informacje [Prezesa URE] dotyczące zmiany sprzedawcy w wybranych miesiącach za okres od XII 2007 r. do XII 2016 r. [online]. Dostępne: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 8.3.2017).

⁸⁸⁵Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

W konsekwencji, umowa sprzedaży i umowy o świadczenie m.in. usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii, zawierają wiele kluczowych z punktu widzenia konsumenta informacji (m.in. cenę, grupę taryfową oraz okres obowiązywania umowy, a także warunki jej rozwiązania).

Pomimo szerokiego zakresu informacji dostępnej dla odbiorcy, wskazane początkowo *essentialia negotii* umów okazały się niewystarczające z punktu widzenia celów, jakie miały spełniać. Nowelizacją z 11.9.2013 r. poszerzono więc katalog, wskazując, jakie dodatkowe elementy muszą znaleźć się w umowie sprzedaży oraz umowie kompleksowej, których stroną jest odbiorca paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym. Mowa tu o obowiązku poinformowania o prawach tego odbiorcy (w tym o sposobie wnoszenia skarg oraz rozstrzygania sporów), możliwości uzyskania pomocy w przypadku wystąpienia awarii urządzeń, instalacji lub sieci gazowej lub elektroenergetycznej oraz miejscu i sposobie zapoznania się z mającymi zastosowanie obowiązującymi taryfami, w tym opłatami za utrzymanie systemu gazowego albo elektroenergetycznego. Wraz z pozostałymi obligatoryjnymi elementami, chroniącymi interes odbiorców⁸⁸⁶, umowy te wzmacniają pozycję odbiorców, dostarczając im informacji niezbędnych do świadomego uczestnictwa w procesach rynkowych. Odbiorca może więc w sposób bardziej przemyślany podejmować istotne decyzje, związane z zawarciem lub rozwiązaniem umowy z przedsiębiorstwem energetycznym.

Wprowadzając obligatoryjne wymogi, co do kształtu podstawowych umów zawieranych w sektorze, prawodawca dokonał ingerencji w swobodę kontraktowania, którą można uzasadnić koniecznością realizacji ustawowego celu, w postaci równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców paliw i energii. Kluczowa kwestia analizy dotyczy jednak skuteczności (efektywności w zakresie osiągania założonych celów), a co za tym idzie adekwatności środków do możliwości osiągnięcia zakładanego rezultatu. Czy więc uregulowana ustawowo, sztywna konstrukcja umów zawieranych przez odbiorców (w szczególności odbiorców w gospodarstwach domowych) z przedsiębiorstwami energetycznymi spełnia ochronną rolę i czy robi to w wystarczającym stopniu? Odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga odniesienia się do dwóch płaszczyzn, tj. potencjalnego i praktycznego wykorzystania powołanych regulacji. Ujmując więc to zagadnienie potencjalnie, wprowadzają one duży zakres ochrony, gwarantując dostęp do informacji, które w normalnych warunkach kontraktowania wolnorynkowego mogłyby nie być łatwo dostępne. Ingerencja prawodawcy w swobodę kontraktowania przedsiębiorców sektora wymusiła także większą pewność oraz przejrzystość zawieranych umów. Samo posiadanie możliwości nie jest jednak równoznaczne z korzystaniem z nich. Z tego względu konieczne jest uwzględnienie także praktycznych aspektów funkcjonowania omawianej regulacji prawnej. Praktyka zawierania umów w sektorze pokazała bowiem, że odbiorca w gospodarstwie domowym (którego odpowiednikiem na gruncie KC jest konsument), pomimo posiadania stosunkowo szerokiej gamy ustawowo zagwarantowanych informacji, zazwyczaj nie potrafi z nich skorzystać. Przyczyn jest kilka, główna zaś sprowadza się do dużego stopnia skomplikowania treści umów sprzedaży, dystrybucji i przesyłu, jak również umów kompleksowych (szczególnie w zakresie obliczania opłat i stosowania taryf), co dla przeciętnego odbiorcy może stanowić znaczne utrudnienie w zrozumieniu ich istotnych elementów.

⁸⁸⁶Należą do nich m.in. obowiązek powiadamiania odbiorców, w sposób przejrzysty i zrozumiały, o podwyżce cen lub stawek opłat za dostarczane paliwa gazowe lub energię określonych w zatwierdzonych taryfach, w ciągu jednego okresu rozliczeniowego od dnia tej podwyżki, o strukturze paliw zużytych lub innych nośników energii służących do wytworzenia energii elektrycznej sprzedanej przez niego w poprzednim roku kalendarzowym, o ilości zużytej przez odbiorcę energii elektrycznej w poprzednim roku oraz o miejscu, w którym są dostępne informacje o przeciętnym zużyciu energii elektrycznej dla danej grupy przyłączeniowej odbiorców, środkach poprawy efektywności energetycznej. Sprzedawca paliw gazowych lub energii elektrycznej informuje ponadto odbiorcę o jego prawach, w tym sposobie wnoszenia skarg i rozstrzygania sporów. Znowelizowane PrEn nałożyło także na sprzedawców paliw gazowych lub energii elektrycznej dodatkowe obowiązki w zakresie dostarczania odbiorcy w gospodarstwie domowym kopii zbioru praw konsumenta energii oraz zapewnienia jej publicznego dostępu.

Drugi problem praktyczny występuje na tle rozstrzygania sporów wynikłych w trakcie stosowania łączącej strony umowy (już po jej zawarciu). W takiej sytuacji najodpowiedniejszy organ (Prezes URE) nie ma bowiem zgodnie z art. 8 *PrEn* uprawnień kontrolnych. Jego właściwość ogranicza się tylko do sporów dotyczących m.in. odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii oraz umowy kompleksowej, a także rozstrzygania sporów w przypadku nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania paliw gazowych lub energii. Mimo, że przedstawiciele doktryny oraz regulator wielokrotnie postulowali o odpowiednie zmiany, to kolejne nowelizacje nie wprowadziły nowych kompetencji dla Prezesa URE. Tak więc biorąc pod uwagę zakres ustawowej regulacji oraz stopień ingerencji prawodawcy, można przyjąć, że obowiązujące przepisy są w tym zakresie niewystarczające, a w konsekwencji nie zapewniają skutecznej ochrony odbiorców w kontekście zapewnienia dostępu do energii elektrycznej (usługa powszechna).

Umowa i usługa kompleksowa

Skutecznym wzmocnieniem pozycji odbiorcy na liberalizowanym rynku energii jest natomiast konstrukcja usługi kompleksowej⁸⁸⁷ i umowy kompleksowej (art. 3 pkt 30 *PrEn*, art. 5a ust. 1 *PrEn* oraz art. 5 ust. 3 i 4 *PrEn*), którą to instytucję winno rozpatrywać się w powiązaniu ze stosunkowo nową konstrukcją, jaką jest sprzedawca z urzędu.

Zaczynając od usługi kompleksowej, zgodnie z definicją jest to usługa świadczona na podstawie umowy, zawierającej postanowienia umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii albo umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych i umowy o świadczenie usług magazynowania paliw gazowych. Natomiast umowa kompleksowa występuje na gruncie prawa energetycznego w dwóch odmianach. Pierwsza (z art. 5 ust. 3 *PrEn*) mówi o tym, że dostarczanie paliw gazowych lub energii może odbywać się na podstawie umowy zawierającej postanowienia umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji tych paliw lub energii, zwanej dalej umową kompleksową⁸⁸⁸. Druga odmiana to art. 5 ust. 4 *PrEn* wskazujący, że umowa kompleksowa może zawierać także postanowienia umowy sprzedaży paliw gazowych lub energii, umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii lub umowy o świadczenie usług magazynowania tych paliw, zawartych przez sprzedawcę na rzecz i w imieniu odbiorcy końcowego z przedsiębiorstwem energetycznym, zajmującym się przesyłaniem, dystrybucją paliw gazowych lub energii lub magazynowaniem tych paliw⁸⁸⁹. Powyższe uzupełniają regulacje z art. 5 ust. 4a i 4b *PrEn*, wskazujące, że umowa kompleksowa powinna zawierać postanowienia określające maksymalne dopuszczalne ograniczenia w poborze tych paliw oraz określać strony umowy i zawierać także informacje m.in. o prawach tego odbiorcy, w tym sposobie wnoszenia skarg i rozstrzygania sporów. W oparciu o umowę kompleksową świadczona jest także wspomniana wcześniej usługa kompleksowa, którą może świadczyć sprzedawca energii lub paliw gazowych.

⁸⁸⁷ Usługę kompleksową wprowadzono do *PrEn* nowelizacją z 4.3.2005 r. w ramach implementacji art. 3 ust. 3 Dyrektywy 2003/54/WE w odniesieniu do zagwarantowania usług powszechnych (*universal service*) dla odbiorców w gospodarstwach domowych oraz małych przedsiębiorców poprzez zapewnienie świadczenia usługi kompleksowej. Zob. Ustawa z 4.3.2005 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz ustawy Prawo ochrony środowiska, Dz.U. [2005], Nr 62, poz. 552.

⁸⁸⁸ Stronami tej umowy są sprzedawca i odbiorca, a sprzedawca jest zobowiązany do zawarcia z OSD lub OSP odrębnej umowy transportu energii. Takie ukształtowanie relacji jest bardzo korzystne dla odbiorcy, gdyż w przypadku jakichkolwiek problemów, kieruje on roszczenia do sprzedawcy, który ponosi w tej sytuacji także odpowiedzialność za działania OSD lub OSP. Działa to także w drugą stronę, gdyż w przypadku problemów z odbiorcą to sprzedawca odpowiada przed OSD i OSP.

⁸⁸⁹ Konstrukcja ta różni się zasadniczo od poprzedniej. Pomimo, iż zawarcie umowy następuje między odbiorcą a sprzedawcą (tak jak w art. 5 ust. 3 *PrEn*), to występują tu dwa odrębne stosunki obligacyjne, których jedną stroną jest odbiorca, a po drugiej stronie jest sprzedawca (jeden stosunek i odrębne obowiązki) i OSP lub OSD (drugi stosunek i odrębne obowiązki z tytułu tej umowy).

Wyjątkowy charakter tego rozwiązania polega zaś na wprowadzeniu publicznoprawnego obowiązku jej świadczenia przez sprzedawcę z urzędu⁸⁹⁰. Oznacza to, że na sprzedawcy z urzędu ciąży podwójny obowiązek – nie tylko sprzedaży, ale także dostarczenia energii. Dzięki usłudze i umowie kompleksowej odbiorca (jako słabszy uczestnik transakcji zawieranej z przedsiębiorstwem energetycznym) zyskuje na jej uproszczeniu, co przy występującej dysproporcji informacji między stronami można ocenić zdecydowanie *in plus*. Niestety, pomimo tego, że umowa i usługa kompleksowa obowiązują na gruncie *PrEn*, to jednak po zmianie sprzedawcy możliwość zawarcia umowy kompleksowej możliwe jest tylko wówczas, gdy sprzedawca ten porozumiał się w tej sprawie z OSD, do którego sieci przyłączony jest odbiorca (GUD–k). W konsekwencji (zdaniem regulatora) zniechęca to odbiorców do zmiany sprzedawcy ze względu na konieczność płacenia dwóch osobnych rachunków, zamiast jednego, jaki otrzymują u dotychczasowego sprzedawcy⁸⁹¹. Można więc oczekiwać, że wprowadzenie powszechnie obowiązującej umowy kompleksowej usprawniłoby proces zmiany sprzedawcy oraz zmniejszyło obawy odbiorców z tym związane⁸⁹².

Sprzedawca z urzędu – podwójny obowiązek

Z usługą kompleksową wiąże się także stosunkowo niedawno wprowadzona⁸⁹³ instytucja sprzedawcy z urzędu (art. 3 pkt 29 *PrEn* oraz art. 5a i 9i *PrEn*)⁸⁹⁴, którym jest przedsiębiorstwo

⁸⁹⁰Na sprzedawcy z urzędu ciąży powinność zawarcia na zasadzie równoprawnego traktowania umowy kompleksowej z odbiorcą paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, który po pierwsze nie korzysta z prawa wyboru sprzedawcy i po drugie – jest przyłączony do sieci przedsiębiorstwa energetycznego wskazanego w koncesji sprzedawcy z urzędu. Kompleksowość umowy polega na tym, iż zamiast dwóch umów (sprzedaży i dostawy) odbiorca podpisuje jedną umowę ze sprzedawcą paliw gazowych lub energii. W ramach takiej umowy odbiorca jest uprawniony do kierowania wszelkimi roszczeniami (z obu umów) do sprzedawcy.

⁸⁹¹Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom odbiorców energii, w 2013 r. sfinalizowano prace nad GUD – K (Generalnej Umowy Dystrybucji dla Usługi Kompleksowej). Przedsiębiorstwa energetyczne (we współpracy z Prezesem URE) przygotowały wzór takiej umowy, który to wzór zobowiązały się stosować od początku 2014 r. Dzięki takiemu rozwiązaniu, sprzedawcy energii elektrycznej (alternatywni sprzedawcy) mogą zaproponować odbiorcom sprzedaż i dostawę energii na podstawie jednej umowy kompleksowej, co ułatwi i zdynamizuje proces zmiany sprzedawcy, przyczyniając się być może do wzrostu zainteresowania zmianą dotychczasowego sprzedawcy. Zob. Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2013 r., Biul. URE 2014, Nr 2, s. 4 i 202 – 203.

⁸⁹²Były Prezes URE M. Woszczyk podkreślał, że *jest [to] jedyne narzędzie obrony po stronie klienta – powiedzieć ‘nie’ dotychczasowemu sprzedawcy, jeżeli żąda nieakceptowalnych, zbyt wygórowanych cen i wybrać sobie nowego. Ta procedura musi być łatwa, realizowalna, także przez samych operatorów systemów dystrybucyjnych i to w sposób masowy*. Zob. URE: Porozumienie sprzedawców warunkiem uwolnienia rynku energii z 4.4.2013 r. [online]. Dostępne: <www.serwisy.gazetaprawna.pl> (dostęp: 18.11.2013).

⁸⁹³Ustawa z 4.3.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. [2005], Nr 62, poz. 552.

⁸⁹⁴Tu pojawia się problem natury leksykalnej. Prawodawca unijny, jak i Europejska Grupa Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu (ERGEG) wskazały jednoznacznie, że sprzedawcą z urzędu jest podmiot zobowiązany do dostarczenia energii lub gazu ziemnego do odbiorców końcowych w sytuacji awaryjnej zgodnie z prawem krajowym, gdy wybrany sprzedawca nie realizuje dostaw (ang. *supplier of last resort*). Jednak polski ustawodawca dokonując transpozycji tej instytucji (*supplier of last resort*) stworzył z pewnymi modyfikacjami instytucję opisywaną jako *default supplier* i nazwał ją sprzedawcą z urzędu. Natomiast konstrukcja wskazana przez ERGEG bardziej przypomina polską konstrukcję sprzedawcy awaryjnego. Prawo energetyczne nie zawiera konstrukcji sprzedawcy awaryjnego o którym mówią dokumenty europejskie. Natomiast w art. 5 ust. 2a pkt 1 lit. b *PrEn* polski ustawodawca uregulował instytucję tzw. sprzedawcy rezerwowego (art. 5 ust. 2a pkt 1 lit. b – umowa o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, której stroną jest użytkownik systemu niebędący podmiotem odpowiedzialnym za bilansowanie handlowe, powinna zawierać także wskazanie podmiotu będącego dla odbiorcy sprzedawcą i zgodę tego odbiorcy na zawarcie przez operatora systemu dystrybucyjnego umowy sprzedaży energii elektrycznej z tym sprzedawcą, na jego rzecz i w jego imieniu, w przypadku zaprzestania dostarczania tej energii przez wybranego przez odbiorcę sprzedawcę). Sprzedawca rezerwowo aktualizuje się w przypadku zaprzestania sprzedaży przez dotychczasowego sprzedawcę, jednak w przeciwieństwie do regulacji sprzedawcy awaryjnego przepis ten nie mówi nic o terminie zawarcia nowej umowy (kwestia ciągłości dostaw), nie podaje także terminu wznowienia dostaw. Polskie piśmiennictwo podziela pogląd o tym, że terminowi sprzedawca z urzędu odpowiada używany w dokumentach unijnych termin *default supplier*, a nie błędnie używany termin *supplier of last resort*. Słuszność takiego ujęcia potwierdza m.in. ERGEG wskazując, że w większości krajów UE termin *default supplier* jest używany w sytuacji, gdy odbiorca jest nieaktywny na rynku – nie wybrał sprzedawcy. Z drugiej strony pewna część krajów używa tego pojęcia w zbliżonym sensie jak zastosował je polski prawodawca. Kraje te stosują jednak to pojęcie w nieco szerszym kontekście (bliższym polskiemu pojęciu sprzedawcy awaryjnego), kiedy następuje otwarcie rynku, a odbiorca jest pasywny i nie wybiera dostawcy, albo nie może znaleźć odbiorcy który zawrze z nim umowę. Szerzej na ten temat: Report on the Customer Switching Process (Ref: E05–CFG–02–06) z 30.09.2005 r., przygotowany przez ERGEG [online]. Dostępny: <www.energy-regulators.eu> (dostęp: 22.3.2013); K. Smagieł, *Komentarz do art. 3 pkt 29 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 277; Sprzedaż awaryjna – kontrowersyjna regulacja z 9.5.2012 r., analiza przygotowana przez R. Przysańskiego dla cire.pl [online]. Dostępna: <www.cire.pl> (dostęp: 14.4.2013); Status review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort (Ref: E09–CEM–26–04) z 16.7.2009 r., przygotowany przez ERGEG [online]. Dostępny: <www.energy-regulators.eu> (dostęp: 18.1.2013).

energetyczne posiadające koncesje na obrót paliwami gazowymi lub energią elektryczną, świadczące usługi kompleksowe odbiorcom paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, niekorzystającym z prawa wyboru sprzedawcy. Instytucją tą ustawodawca zabezpieczył więc interesy nieaktywnych odbiorców, którzy nie zdecydowali się na zmianę sprzedawcy, gwarantowaną im przez liberalizujący się rynek energii⁸⁹⁵. Konstrukcja sprzedawcy z urzędu zasługuje jednak na uwagę przede wszystkim ze względu na wypełnianie szczególnej roli, w zakresie nałożenia na niego obowiązków o publicznoprawnym charakterze, z czym oczywiście wiąże się ingerencja państwa w swobodę działalności gospodarczej⁸⁹⁶.

W kontekście prowadzonych rozważań, niektórzy autorzy trafnie łączą istnienie sprzedawcy z urzędu z niewyartykułowaną wprost w *PrEn* usługą powszechną⁸⁹⁷. Wyjątkowa pozycja sprzedawcy z urzędu wiąże się jednak przede wszystkim z tym, że prawodawca powierzył mu pewne szczególne obowiązki, w stosunku do określonej grupy odbiorców (odbiorców w gospodarstwach domowych), wymagających szczególnej ochrony ze względu na słabszą pozycję na rynku energii. Publicznoprawne obowiązki sprzedawcy z urzędu polegają więc przede wszystkim na zapewnieniu ciągłości świadczenia usługi kompleksowej oraz zawarciu umowy kompleksowej, która to umowa powinna być zawarta (na zasadach równoprawnego traktowania) z odbiorcą paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, niekorzystającym z prawa wyboru sprzedawcy i przyłączonym do sieci przedsiębiorstwa energetycznego, wskazanego w koncesji sprzedawcy z urzędu. Przy czym w skład tego pojęcia wchodzi także obowiązek zapewnienia, iż energia lub paliwa będą dostarczane odbiorcom na podstawie jednej umowy⁸⁹⁸. Pomimo wspomnianych zalet, odbiorca paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym może w każdej chwili zrezygnować z usługi kompleksowej, świadczonej przez sprzedawcę z urzędu bez ponoszenia dodatkowych kosztów z tego tytułu. Obowiązki sprzedawcy z urzędu są sprzężone z obowiązkami przedsiębiorstwa energetycznego, zajmującego się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii elektrycznej, które jest zobowiązane do zawarcia ze sprzedawcą z urzędu umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii elektrycznej, w celu dostarczania tych paliw lub energii odbiorcy paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, któremu sprzedawca z urzędu jest obowiązany zapewnić świadczenie usługi kompleksowej. Ustawodawca dążąc do zagwarantowania dostępności usług powszechnych, ingeruje nie tylko w relacje pomiędzy odbiorcą

⁸⁹⁵Konstrukcja sprzedawcy z urzędu nie jest oryginalnym polskim pomysłem. Pozostałe państwa europejskie różnie rozwiązały sposób wyłaniania sprzedawcy z urzędu, przy czym polski ustawodawca zdecydował się na dwa uzupełniające się tryby. Pierwszy zakłada dobrowolność podjęcia się wypełniania obowiązków sprzedawcy z urzędu (przetarg zorganizowany przez Prezesa URE, art. 9i *PrEn*). Drugi aktualizuje się natomiast w sytuacji niewyłonienia w drodze przetargu sprzedawcy z urzędu (art. 9i pkt 10 *PrEn*). Wtedy też Prezes URE działając z urzędu, w drodze decyzji administracyjnej wyznacza na okres 12 miesięcy sprzedawcę, dokonując zmian w jego koncesji.

⁸⁹⁶Nałożenie obowiązków publicznoprawnych na przedsiębiorstwa sektora w pewien sposób ingeruje w konstytucyjną swobodę działalności gospodarczej. Jak wskazuje jednak słusznie M. Pawełczyk *ograniczenia te, o ile pozostają one w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności nie mogą być negowane, a to z uwagi na fakt, iż stanowią one środki niezbędne do realizacji celów przewidzianych w ustawie*. Zob. M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit., s. 112; K. Smagieł, *Poziom ochrony odbiorcy energii w gospodarstwie domowym w państwach członkowskich UE*, Biul. URE 2009, Nr 1, s. 5 i nast.

⁸⁹⁷E. Kosiński, *Regulacja prokonkurencyjna...*, op. cit., s. 206; J. Kędzia, *Komentarz do art. 3 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 223 – 227.

⁸⁹⁸M. Swora wskazuje na pewną wątpliwość w tym zakresie – czy sprzedawca z urzędu wskazany w art. 5a *PrEn* ma obowiązek zawarcia umowy kompleksowej z odbiorcą w gospodarstwie domowym, który skorzystał z prawa wyboru sprzedawcy, lecz następnie stosunek z wybranym sprzedawcą ustał, wskazując, iż prawidłowa wykładania celowościowa potwierdza takie podejście. Sprzedawca z urzędu ma więc prawny obowiązek świadczenia usługi kompleksowej również z odbiorcą, który zmienił sprzedawcę, ale zamierza powrócić do sprzedawcy z urzędu, rezygnując tym samym z prawa wyboru sprzedawcy. Nie ulega jedna wątpliwości, że obecna regulacja nie jest doskonała. Stąd często podnoszony postulat wprowadzenia obowiązku zawierania umów przez każdego sprzedawcę. Zob. K. Smagieł, M. Gutowski, *Komentarz do art. 5a PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 476.

końcowym w gospodarstwie domowym i sprzedawcą z urzędu, ale także w relacje pomiędzy rynkowymi podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą⁸⁹⁹.

Z punktu widzenia kryterium, w postaci efektywności relacji cel – środki, sprzedawca z urzędu oraz usługa (umowa) kompleksowa winny być rozpatrywane łącznie. Dotyczy to także *ratio legis* ich wprowadzenia, którego poszukuje się w uzasadnieniu wprowadzenia przez UE konstrukcji usługi powszechnej. Elementy aksjologiczne dotyczą natomiast przede wszystkim konieczności realizacji obowiązków publicznoprawnych państwa w stosunku do obywateli (odbiorców), w sytuacji zagrożenia ciągłości ich świadczenia. Powstałe w wyniku przemian społeczno – gospodarczych państwo gwarantujące, w związku z prywatyzacją wykonywania zadań publicznych oraz w celu realizacji ochrony godności obywateli, musiało więc stworzyć nowy instrument o pośrednim charakterze oddziaływania⁹⁰⁰.

Niewyartykułowana usługa powszechna

Uznaje się, że do prawa krajowego usługę powszechną (jej elementy) implementowano jako elementy usługi kompleksowej (o której wyżej). Obie konstrukcje różnią się jednak między sobą. Doktryna prawa gospodarczego publicznego słusznie podkreśla więc, że w *PrEn* nie ma prostego odpowiednika usługi powszechnej. Można mówić najwyżej o pewnych jej elementach, które rozpatrywane łącznie realizują cele przyświecające realizacji usług powszechnych. Czy jednak usługa kompleksowa, umowa kompleksowa oraz sprzedawca z urzędu spełniają swoją rolę, jako elementy usługi powszechnej? Biorąc pod uwagę usługę powszechną, jako prawo do dostaw energii elektrycznej o określonej jakości, na określonym terytorium, po uzasadnionych, łatwo i wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i niedyskryminujących cenach, należy uznać, że wspomniane instytucje niewątpliwie przyczyniają się do jej realizacji. Nie są jednak w stanie zapewnić powszechności dostępu do energii elektrycznej dla wszystkich odbiorców. Istotny aspekt dostępności cenowej występuje w nich tylko w przypadku sprzedawcy z urzędu i jest związany z problematyką kontroli cen i taryfowania. Instrumenty te, jako instrumenty oddziaływania państwa i jego organów, zmierzające do wykonywania funkcji regulacyjnej w sektorze energetycznym, nie gwarantują powszechności usług (uniwersalizacji dostępu). Tym niemniej przyczyniają się do zwiększenia ich dostępności.

Taryfowanie jako narzędzie ingerencji bezpośredniej?

Państwo oddziałuje na sektor poprzez nakładanie *ex ante* obowiązków na regulowane podmioty. Innym sposobem uprzedniego wpływania na sytuację odbiorców końcowych (m.in. odbiorców w gospodarstwach domowych) w sektorze jest także taryfowanie⁹⁰¹, które oprócz koncesjonowania można uznać za najmocniejsze narzędzie ingerencji w sektor⁹⁰². Kontrowersyjne może wydawać się umieszczenia tego narzędzia w grupie ingerencji bezpośredniej, jednak, choć odbiorca nie może uczestniczyć bezpośrednio w procesie taryfowania, to zarówno sam proces, jak i jego efekt, w postaci zatwierdzonej taryfy bezpośrednio oddziałują na jego sytuację⁹⁰³. Taryfa, zdefiniowana w art. 3 ust. 17

⁸⁹⁹Podobnie w przypadku ciepła, gdyż przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją ciepła jest obowiązane do zawarcia umowy kompleksowej z odbiorcą końcowym przyłączonym do sieci ciepłowniczej tego przedsiębiorstwa na wniosek tego odbiorcy (art. 5a ust. 3 *PrEn*).

⁹⁰⁰W opozycji do dotychczasowych instrumentów ingerencji bezpośredniej związanych głównie z uprawnieniami o charakterze własnościowym.

⁹⁰¹Art. 44 – 49 *PrEn*.

⁹⁰²Szerzej na ten temat J. Pokrzywniak, *Taryfy dla paliw gazowych lub energii w świetle orzecznictwa sądowego* [w:] A. Walaszek – Pyziół (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013, s. 206 i nast; M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit., s. 227 i nast; Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2013 r., Biul. URE 2014, Nr 2, s. 26 i nast.

⁹⁰³SN jednoznacznie rozstrzygnął, że w postępowaniu administracyjnym przed Prezesem URE w przedmiocie zatwierdzenia taryf energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła, odbiorcy nie przysługują przymiot strony w postępowaniu. Nie ma więc legitymacji do wniesienia

*PrEn*⁹⁰⁴ jest narzędziem regulacji cenowej, stosowanym przez państwo w stosunku do przedsiębiorstw działających w warunkach monopolu naturalnego⁹⁰⁵. Jest więc bezpośrednim instrumentem, za pomocą którego państwo ogranicza swobodę podmiotów gospodarujących w ustalaniu cen towarów i usług. Wielu autorów uważa także, że na tym etapie zmian w strukturze i otoczeniu sektora prawodawca uznał, że taryfowanie działalności naturalnych monopolistów jest swego rodzaju substytutem bodźców rynkowych w warunkach konkurencji, kiedy to na działania innych uczestników rynku wpływają takie czynniki jak obniżenie cen lub poprawa jakości świadczenia usług⁹⁰⁶. Taryfowanie i związana z tym regulacja cen w sektorze energetycznym sprowadza się więc do wskazywania sposobów, za pomocą których przedsiębiorstwa energetyczne będą ustalały niedyskryminacyjne ceny za usługi świadczone odbiorcom końcowym.

Regulacja cen przy pomocy taryf ma chronić rynek w sektorze przed nadużywaniem przez naturalnych monopolistów pozycji dominującej, przejawiającej się w stosowaniu zbyt wysokich cen na określone towary i usługi. Regulacja cenowa wpisuje się tym samym w cele prawa energetycznego (art. 1 *PrEn*), w zakresie równoważenia interesów przedsiębiorstw oraz odbiorców paliw i energii za pomocą m.in. taryf⁹⁰⁷. Za ich pomocą prawodawca zabezpieczył się więc przed sytuacją, kiedy na w pełni zliberalizowanym rynku energii (i przy uwzględnieniu sektorowej specyfiki związanej z występowaniem monopolu naturalnych), ceny kształtowane są jednostronnie przez naturalnych monopolistów, kosztem odbiorców. Instrument ingerencji w swobodę działalności przedsiębiorstw sektora, jakim jest niewątpliwie taryfowanie, stanowi więc zabezpieczenie (w ramach uprawnień państwa gwarantującego), ze strony państwa w stosunku do podmiotów działających w sektorze, umożliwiające uprzednią analizę i weryfikację kosztów, jakie mają ponosić odbiorcy należący do poszczególnych grup taryfowych. Mowa o tym wprost także w art. 45 ust. 1 pkt 3 *PrEn*, który nakazuje przedsiębiorstwom energetycznym kalkulowanie taryf, w sposób zapewniający ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat⁹⁰⁸. W tym znaczeniu taryfowanie ma więc przynosić korzyści przede wszystkim odbiorcom końcowym (szczególnie odbiorcom końcowym w gospodarstwach domowych), którzy są żywotnie zainteresowani tym, by ceny za świadczone usługi były odpowiednie (przystępne) i umożliwiały powszechne z nich korzystanie⁹⁰⁹. W opisanym wyżej znaczeniu, taryfa prócz funkcji gwarantującej niezmiennosc cen, jest więc także instrumentem gwarantującym pewność rozwiązań (pewność prawa).

odwołania od decyzji zatwierdzającej taryfę. Postanowienie SN z 8.3.2000 r., I CKN 1217/99, Biuletyn SN 2000, Nr 7, s. 8; Postanowienie SN z 22.11.1999 r., I CKN 879/99, [niepublikowane].

⁹⁰⁴Zgodnie z art. 3 pkt 17 *PrEn* taryfa to zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzany jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców w trybie określonym ustawą.

⁹⁰⁵Zgodnie z art. 45 *PrEn* przedsiębiorstwa energetyczne ustalają taryfy dla paliw gazowych lub energii, stosownie do zakresu wykonywanej działalności gospodarczej.

⁹⁰⁶Zob. A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Konkurencyjny rynek...*, op. cit., s. 25.

⁹⁰⁷Jednak zgodnie z art. 46 ust. 3 *PrEn* (w odniesieniu do energii elektrycznej) to do kompetencji ministra właściwego do spraw energii należy ustalenie szczegółowych zasady kształtowania i kalkulacji taryf oraz szczegółowych zasady rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi i energią elektryczną. Minister właściwy do spraw energii musi w tym zakresie wziąć pod uwagę politykę energetyczną państwa, zapewnienie pokrycia uzasadnionych kosztów przedsiębiorstw energetycznych, w tym kosztów ich rozwoju, ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i opłat, poprawę efektywności dostarczania i wykorzystywania energii elektrycznej, równoprawne traktowanie odbiorców, eliminowanie subsydiowania skrośnego oraz przejrzystość cen i stawek opłat (art. 46 ust. 1 *PrEn*) Zob. A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, op. cit., s. 145.

⁹⁰⁸Niektórzy komentatorzy wskazują, że art. 45 *PrEn* wprowadza bezpośredni nakaz dążenia do minimalizacji kosztów. J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 189.

⁹⁰⁹Spółeczny wymiar taryfowania zyskuje na znaczeniu. Przykładowo W. Hoff analizując taryfowanie w kontekście regulacji wskazał, iż *co do zasady zatwierdzenie taryf stanowi przejaw regulacji na rzecz konkurencji*, zaznaczył jednak, iż *jako element ochrony interesów odbiorców może jednocześnie stanowić wyraz ochrony pewnych celów społecznych, niezależnie od funkcjonowania skutecznej konkurencji*. Dokonując dużego uproszczenia w zakresie teleologii taryfowania i korzyści płynących z istnienia konkurencji w sektorze można dojść jednak do wniosku, iż beneficjentem zawsze jest odbiorca końcowy. Można więc traktować taryfowanie jako narzędzie ukierunkowane na odbiorców końcowych w charakterze głównych beneficjentów. Uprawnione jest więc przekonanie, iż taryfowanie jest nakierowane na wspomaganie

Taryfę przygotowuje przedsiębiorstwo energetyczne (art. 47 *PrEn*) i podlega ona zatwierdzeniu⁹¹⁰ oraz kontroli Prezesa URE (art. 23 ust. 2 pkt 2 *PrEn*), w zakresie kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa, jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat⁹¹¹. Odbiorca nie jest stroną w postępowaniu taryfowym, jego interesy reprezentuje natomiast Prezes URE, który działa w tym postępowaniu w jego imieniu i na jego rzecz, wzmacniając jego pozycję na rynku⁹¹². W tym znaczeniu taryfowanie zabezpiecza odbiorców przed ponoszeniem nieuzasadnionych kosztów (kosztów nieodzwierciedlających rzeczywistej wartości) energii, które to koszty mogłoby narzucić przedsiębiorstwo, w ramach pozycji monopolistycznej. Sprzedawca nie ma więc prawa żądać od odbiorców cen lub stawek opłat wyższych, niż wskazane w obowiązującej taryfie⁹¹³. Prezes URE jest więc także uprawniony (jest zarazem uprawniony i zobowiązany) do weryfikowania kosztów, wskazanych przez przedsiębiorstwa energetyczne, jako uzasadnione⁹¹⁴.

W procesie taryfowania analizie podlega jednak nie tylko wysokość uzasadnionego zwrotu z kapitału, Prezes URE określa także i publikuje wskaźniki i ceny wskaźnikowe istotne dla procesu kształtowania taryf oraz maksymalny udział opłat stałych w łącznych opłatach za świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji dla poszczególnych grup odbiorców w taryfach dla paliw gazowych i energii, w przypadkach, gdy wymaga tego ochrona interesów odbiorców. Innymi słowy, Prezes URE nadzoruje prawidłowość danych przedstawianych przez przedsiębiorstwa, które stanowią podstawę do kalkulacji cen i stawek opłat⁹¹⁵. Działa więc prewencyjnie (*ex ante*), kontrolując zasadność ukształtowania cen, przy uwzględnieniu zasady przejrzystości, niedyskryminacji oraz kosztowej orientacji⁹¹⁶. W konsekwencji może także, w granicach wskazanych w art. 23 ust. 2 pkt 2 *PrEn*, zażądać od przedsiębiorstwa przedstawiającego taryfę wprowadzenia w niej zmian, związanych z uzasadnionymi kosztami⁹¹⁷. Problematiczna jest natomiast nieelastyczność (sztywność) taryfy

procesów liberalizacyjno – konkurencyjnych, u podstaw których leży zobowiązanie państwa do zapewnienia dostępu do dobra i usługi jakim jest energia. W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 17; M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 270.

⁹¹⁰Taryfa jest traktowana jako wzorzec umowny, to jednak jej zatwierdzenie jest aktem o charakterze administracyjnoprawnym. Zob. J. Pokrzywniak, *Taryfy...*, op. cit., s. 207; M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit., s. 441 i nast.

⁹¹¹Odbiorca nie ma statusu strony w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie zatwierdzenia taryfy ustalonej przez przedsiębiorstwo energetyczne. Skutkiem tego jest brak legitymacji odbiorcy do skutecznego wystąpienia z wnioskiem o wzruszenie ostatecznej decyzji Prezesa URE zatwierdzającej taryfę ustaloną przez przedsiębiorstwo energetyczne.

⁹¹²Prezes URE analizując taryfy przedstawione przez przedsiębiorstwa do zatwierdzenia jest organem tonującym oczekiwania przedsiębiorstw w zakresie planowanej wysokości stawek i cen opłat. Dla odbiorców oznacza to wymierny skutek w postaci kształtowania taryf na poziomie z reguły niższym od wnioskowanego.

⁹¹³Co do tego zarówno judykatura, jak i doktryna są zgodne. Jednak już w kwestii traktowania cen z taryfy jako cen sztywnych (art. 537 KC) lub maksymalnych (art. 538 KC) nie ma takiej zgodności. Jest to o tyle ważne, że przyjęcie cen, jako cen maksymalnych umożliwia odbiorcy negocjowanie ceny i stawek opłat. Natomiast przyjęcie cen jako maksymalnych (sztywnych) powoduje, że odbiorca jest nimi związany bez możliwości wynegocjowania cen i stawek opłat niższych od tych wskazanych w zatwierdzonej przez Prezesa URE taryfie. Wątpliwości w tym zakresie rozwiązała dopiero uchwała siedmiu sędziów Sąd Najwyższy (III CZP 111/06 z 15.2.2007 r. OSNC 2007, nr 7 – 8, poz. 94) wskazując, iż *zatwierdzona przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i opublikowana taryfa zmieniająca ceny energii w czasie trwania stosunku prawnego wynikającego z umowy sprzedaży energii wiąże odbiorcę w terminie określonym w umowie, w granicach przewidzianych w art. 47 ust. 4 PrEn*. SN uznał więc, iż ceny w taryfach są cenami sztywnymi. Zob. Uchwała (7) SN z 15.2.2007 r., III CZP 111/06, OSNC 2007, Nr 7 – 8, poz. 94.

⁹¹⁴Prezes URE w ramach kontrolowania finansowego uzasadnienia taryfy kieruje się także dyrektywą ochrony odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen. Kontrolowana taryfa nie może być więc ukształtowana w taki sposób, aby przynosić składającemu ją przedsiębiorstwu energetycznemu nadmiernych (niewspółmiernych) zysków. Kwestia nadmierności lub niewspółmierności zysków jest w dużej mierze kwestią ocenną, tym niemniej I. Muszyński proponuje zdefiniować tę niewspółmierność jako niewspółmierność zysku do ryzyka prowadzenia tego rodzaju działalności gospodarczej. Zob. I. Muszyński, *Ustawa prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 111.

⁹¹⁵Prezes URE analizuje więc i weryfikuje koszty przyjmowane jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat (w tym prawidłowość kosztów przeniesionych i sposób podziału kosztów wspólnych), sprawdza czy wysokość proponowanych do zatwierdzenia cen i stawek opłat zapewnia ochronę interesów odbiorców przed ich nieuzasadnionym poziomem, ustala udział opłat stałych w łącznych opłatach za usługi dystrybucji, sprawdza czy przedsiębiorstwa różnicują ceny i stawki opłat dla poszczególnych grup taryfowych stosownie do ponoszonych kosztów. Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2012 r., Biul. URE 2013, Nr 2, s. 129.

⁹¹⁶Zob. M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op. cit., s. 77.

⁹¹⁷Prezes URE bada więc czy przedstawione przez przedsiębiorstwo energetyczne koszty mają uzasadnienie w dokumentach (m.in. umowy na dostawy, umowy z innymi podmiotami determinujące koszty po stronie podmiotu zgłaszającego taryfę) przedstawionych przez

dla stosujących ją przedsiębiorstw. Funkcjonują one bowiem w zmiennym środowisku gospodarczo – ekonomicznym, a taryfa co do zasady nie pozwala na modyfikację warunków po jej zatwierdzeniu. W dynamicznym środowisku ekonomicznym oznacza to nieelastyczność reagowania na działania podejmowane przez innych uczestników procesu gospodarowania w sektorze.

Na tym nie kończą się jednak działania Prezesa URE, który oprócz zatwierdzania taryfy, zajmuje się także następczym kontrolowaniem jej stosowania pod względem zgodności z zasadami określonymi w *PrEn*. Dotyczy to w szczególności analizowania i weryfikowania kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne, jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach. W ten sposób dochodzi więc do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców paliw i energii⁹¹⁸.

W kontekście prowadzonych tu rozważań Taryfa, oprócz niewątpliwych korzyści kontrolnych, umożliwia także zróżnicowanie odbiorców poprzez stworzenie grup taryfowych⁹¹⁹. Dla każdej wyodrębnionej w ten sposób grupy taryfowej przewidziano więc inne ceny i stawki opłat⁹²⁰. Instrument ten, podobnie jak w założeniu funkcja regulacyjna w sektorze, ma jednak charakter czasowy. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 1 *PrEn*, ze względu na dynamiczny rozwój rynku w sektorze, Prezes URE może zwolnić przedsiębiorstwo energetyczne z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi, że działa ono w warunkach konkurencji⁹²¹. Zanim jednak dojdzie do zwolnienia z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, Prezes URE (w drodze decyzji) powinien wziąć pod uwagę obowiązek uwzględniania (równoważenia) interesów odbiorców⁹²². Tu dochodzimy więc do tła,

przedsiębiorstwo. Zob. D. Nowak, M. Woszczyk, *Komentarz do art. 47 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 1254 – 1255.

⁹¹⁸SOKiK jednoznacznie wskazał, iż (...) *nadzór na rynkiem energetycznym, sprawowany przez Prezesa URE uzasadnia jego ingerencję w decyzje przedsiębiorstw energetycznych co do cen oferowanego produktu i ograniczenie w tym zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Uprawnienia regulacyjne mają charakter realny, w żadnym razie nie można ograniczać jego działań do prostej akceptacji stanowiska przedsiębiorstwa energetycznego. Ocena przedkładanych mu taryf nie może być iluzoryczna, musi odnosić się do znajomości rynku energetycznego i rządzących na nim procesów ekonomicznych. (...) Prezes URE, w procesie zatwierdzania taryf nie tylko może, ale zdecydowanie powinien ingerować w decyzje cenowe przedsiębiorstw energetycznych, dokonując weryfikacji ich zasadności. W tym samym wyroku SOKiK wskazał również, że przyznanie Prezesowi URE realnych uprawnień ingerowania w proces wyznaczania przez przedsiębiorstwa energetyczne cen energii elektrycznej sprowadza się do oceny, czy przyjęte w kalkulacji koszty prowadzenia działalności są uzasadnione (...) [oraz] o tym, czy spełniony został warunek faktycznie uzasadnionego poziomu kosztów oraz zachowania zasad konkurencji i minimalizacji kosztów świadczyć będzie ich odniesienie do sytuacji rynkowej i warunków oferowanych przez inne przedsiębiorstwa energetyczne. Zob. Wyrok SOKiK z 25.8.2008 r., XVII AmE 91/08, [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 27.6.2014).*

⁹¹⁹Grupa taryfowa oznacza grupę odbiorców kupujących energię elektryczną lub korzystających z usługi przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej albo usługi kompleksowej, dla których stosuje się jeden zestaw cen lub stawek opłat i warunków ich stosowania. Zob. § 2 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z 18.8.2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną, Dz.U. [2011], Nr 189, poz. 1126.

⁹²⁰*Ibidem*.

⁹²¹Konkurencja o której mówi ten artykuł powinna być jednak przede wszystkim realna, a nie potencjalna. Przy ocenie warunków konkurencji Prezes URE bierze więc pod uwagę takie cechy rynku paliw lub energii, jak liczba uczestników i wielkości ich udziałów w rynku, przejrzystość struktury i zasad funkcjonowania rynku, istnienie barier dostępu do rynku, równoprawne traktowanie uczestników rynku, dostęp do informacji rynkowej, skuteczność kontroli i zabezpieczeń przed wykorzystywaniem pozycji ograniczającej konkurencję oraz dostępność wysoko wydajnych technologii (art. 49 ust. 3 *PrEn*). Warunkiem koniecznym jest ponadto stwierdzenie przez Prezesa URE, że konsumenci (odbiorcy) wybierają ofertę danego przedsiębiorstwa energetycznego spośród innych ofert przedsiębiorstw konkurujących ze sobą, a kryterium wyboru stanowi cena lub inne warunki oceniane przez odbiorcę jako korzystne. Dodatkowo umowa zawarta z wybranym przedsiębiorstwem powinna zostać zawarta w ramach swobody kontraktowania. Według KE ważnym wskaźnikiem konkurencyjności danego rynku jest także odsetek odbiorców zmieniających dostawcę. Dotyczy to zarówno dużych odbiorców, jak i odbiorców w gospodarstwach domowych. Niski współczynnik zmiany związany jest więc z deficytami rynku. Natomiast im wyższy współczynniki tym rynek wykazuje większy stopień konkurencyjności.

⁹²²W wykonaniu zobowiązania Rady Ministrów Prezes URE wydawałby stanowisko, w którym wskazywałby kryteria jakimi będzie kierował się przy wydawaniu decyzji administracyjnej uznającej dane przedsiębiorstwo za działające na rynku konkurencyjnym. Zob. Raport – Kierunki rozwoju ochrony konkurencji i konsumentów na rynku gazu w Polsce z 2012 r., przygotowany przez UOKiK [online]. Dostępny: <www.uokik.gov.pl> (dostęp: 7.2.2014); Informacja [Prezesa URE] w sprawie kryteriów uznania rynku energii elektrycznej za rynek konkurencyjny z 30.6.2000 r. [online]. Dostępna: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 12.6.2013); Informacja [Prezesa URE] w sprawie zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem i obrotem energią elektryczną z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia z 28.06.2001 r. [online]. Dostępna: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 17.4.2012).

jakie dla rozważań niniejszej pracy stanowią procesy liberalizacyjne w sektorze energetycznym, których elementem jest m.in. zwolnienie z obowiązku przedkładania i zatwierdzania taryf.

Zmierzch dotychczasowych rozwiązań?

UE, jako jeden z głównych celów dla sektora energetycznego, wskazała stworzenie wewnętrznego rynku energii. Jego realizacja wymagała gruntownej przebudowy monopolistycznych struktur sektora⁹²³. Wspomniane zmiany przebiegały równolegle do zmian zachodzących w obrębie państwa (administracji państwowej), czego efektem była zmiana roli państwa, które z podmiotu bezpośrednio odpowiedzialnego stało się tylko gwarantem wybranych świadczeń. Głębokie zmiany wymagają jednak czasu, dlatego też taryfowanie i administracyjna regulacja cen (regulacja cenowa)⁹²⁴, są pewnego rodzaju instrumentami okresu przejściowego, zapewniającymi państwu stały wpływ na sytuację w sektorze⁹²⁵. Nie zmienia to jednak faktu, że osiągnięcie celu, jakim jest wspólny rynek energii, nie jest w pełni możliwe (lub jest bardzo utrudnione)⁹²⁶, przy utrzymaniu taryfowania, które zdaniem większości doktryny prawa gospodarczego publicznego stanowi istotną barierę ograniczającą pełną implementację dyrektyw III pakietu liberalizacyjnego⁹²⁷. Tak więc chociaż całkowita rezygnacja z taryfowania wydaje się być przesądzona, to (...) *rezygnacja z taryfowania niewątpliwie wiązać się powinna z poszukiwaniem i wdrożeniem instrumentów zastępczych*⁹²⁸. W tym znaczeniu skuteczność taryfowania w utrzymywaniu niedyskryminacyjnych i przystępnych cen wydaje się oczywista, jednak w zderzeniu z wymogami stworzenia i utrzymania konkurencyjnego rynku energii okazała się mniej ważna od innych celów prorynkowych. W przypadku zniesienia obowiązku taryfowania państwo, w ramach realizacji funkcji regulacji prospołecznej i wypełniania obowiązków

⁹²³Polegających m.in. na skutecznej implementacji zasady TPA i *unbundlingu*. Ich pełna implementacja przy pozostawieniu regulacji cen na rynku nie wystarczy jednak do stworzenia w pełni wolnego i konkurencyjnego rynku w sektorze.

⁹²⁴Szczególnie doktryna amerykańska zajmuje się regulacją cen i związanymi z tym teoriami. Zob. L. Way Lee, *A Theory...*, op. cit., s. 848.

⁹²⁵W ramach obowiązków użyteczności publicznej w okresie przejściowym możliwe jest okresowe utrzymanie kontroli cen, jako instrumentu ochrony konsumentów. M. Sfora i A. Falecki wskazują również na zjawisko ciągłego deficytu konkurencji w sektorze, którego skutkiem jest utrzymanie kontroli w postaci instrumentu taryfowego. Zob. M. Swora, A. Falecki, *Komentarz do art. 49 PrEn...*, op. cit., s. 1263.

⁹²⁶Stanowisko UE jak i ACER/CEER w zakresie utrudnień jakie wprowadzają regulowane ceny (taryfowanie) w obszarze konkurencji jest z jednej strony stałe, jednak mało stanowcze. Wpływa na to przede wszystkim fakt, iż większość państw członkowskich nadal utrzymuje takie rozwiązania, a Polska nie jest tu wyjątkiem. Co istotne, dzieje się tak pomimo tego, że nadal dominujące jest przekonanie o konieczności całkowitej rezygnacji z cen regulowanych w imię niezakłóconej konkurencji. Zanim jednak nastąpi definitywna rezygnacja z tego instrumentu kształtowania sytuacji odbiorców końcowych, ceny regulowane będą istniały jeszcze przez pewien okres. Z tego też względu ACER/CEER wskazuje, iż na etapie przejściowym dochodzenia do rynku w pełni konkurencyjnego ceny regulowane (*regulated prices*) powinny być utrzymane na poziomie, który nie będzie tamował rozwoju konkurencyjnego rynku detalicznego. Ceny regulowane mogą bowiem blokować jego rozwój jeżeli są ustalone przez regulatora (państwo) na poziomie, który uniemożliwia zwrot kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwa. Tak więc ceny odzwierciedlające rzeczywiście poniesione koszty są kluczowym elementem konkurencyjnego rynku, na którym przedsiębiorcy konkurują o konsumenta przede wszystkim za pomocą wyróżników cenowych. Z drugiej jednak strony ceny odzwierciedlające koszty wcale nie oznaczają niskich cen. Należy bowiem wskazać, iż na cenę ostateczną składa się cena towaru (energii), jej transport, koszty dystrybucji (koszty pomiarów, fakturowania, obsługi klienta), podatki i inne opłaty stałe. Dopiero do tego należy doliczyć margines stanowiący zysk przedsiębiorstwa – i to właśnie w tym zakresie państwo może ingerować. Problem z cenami dla odbiorców końcowych związany jest także z nierównomiernością w obciążeniu kosztami stałymi poszczególnych odbiorców. Konsument o niskim zużyciu są zmuszeni do ponoszenia kosztów stałych na takim poziomie jak odbiorcy o większym zużyciu, co powoduje, że dla tej kategorii odbiorców – w tym odbiorców wrażliwych – cena ostateczna energii (za kWh) jest zazwyczaj wyższa niż dla innych grup odbiorców. Zob. *Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2011*, przygotowany przez ACER/CEER [online]. Dostępny: <www.acer.europa.eu> (dostęp: 24.6.2014), s. 20 i nast.

⁹²⁷Ochrona konsumentów powinna dokonywać się w taki sposób, by nie wpływać na konkurencję. Z drugiej jednak strony dokumenty UE nie zakazują stosowania przez państwa członkowskie ochrony w formie regulacji cen. W sprawie Federutility i inni przeciwko Autorità per l'energia elettrica e il gas, TS przeprowadził obszerną analizę obowiązków użyteczności publicznej (*public service obligations*), w związku z którymi to obowiązkami wskazał na prawo państw członkowskich do nakładania na przedsiębiorstwa sektora tego typu obowiązków. Jednak ingerencja w swobodę działalności tych przedsiębiorstw może dokonywać się tylko pod pewnymi warunkami – m.in. z poszanowaniem zasady proporcjonalności oraz brakiem cech dyskryminacji. Zob. Komunikat Komisji Europejskiej COM(2006) 851 z 10.1.2007 r. w sprawie dochodzenia w ramach art. 17 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 w odniesieniu do europejskich sektorów gazu i energii elektrycznej (raport końcowy) {SEK(2006) 1724}, OJ C 138, 22.6.2007; Wyrok TS z 20.4.2010 r., C 265/08 sprawa Federutility i inni przeciwko Autorità per l'energia elettrica e il gas, ECR 2010, s. I – 0337.

⁹²⁸M. Pawelczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit., s. 240.

gwarancyjnych, będzie musiało wykształcić jednak inny mechanizm pozwalający mu na realizację interesu publicznego w sektorze, w zakresie powszechności dostępności świadczonych w nim usług.

Dodatek energetyczny jako skuteczny instrument regulacji w sektorze?

W kontekście powyższych uwag, najnowszym instrumentem (wprowadzonym dopiero nowelizacją z 11.9.2013 r.), jest z jednej strony bardzo oczekiwany, z drugiej dość mocno krytykowany zryczałtowany dodatek energetyczny (art. 5c *PrEn*). Przysługuje on nowo wyodrębnionej grupie odbiorców wrażliwych energii elektrycznej oraz paliw gazowych. Mimo, że jest to stosunkowo nowy środek wpływania na sytuację w sektorze, którego ocena efektów będzie możliwa dopiero po pewnym czasie, to już teraz widać wyraźnie zagrożenia, które w przyszłości mogą wpłynąć na skuteczność całego systemu wsparcia. O tym jednak bardziej szczegółowo będzie mowa w dalszej części pracy.

Licznik przedpłatowy – zawsze korzystne rozwiązanie?

Z bezpośrednią ochroną odbiorców i związaną z tym ingerencją wiążą się także art. 6a, 6e i 6f *PrEn*, mówiące o instalacji przedpłatowego układu pomiarowo – rozliczeniowego⁹²⁹. Przedsiębiorstwo energetyczne może więc (na swój koszt) zainstalować przedpłatowy układ pomiarowo – rozliczeniowy w trzech przypadkach. Jeżeli odbiorca co najmniej dwukrotnie w ciągu kolejnych 12 miesięcy zwlekał z zapłatą za pobrane paliwo gazowe, energię elektryczną lub ciepło albo świadczone usługi przez okres co najmniej 1 miesiąca (1), nie ma tytułu prawnego do nieruchomości, obiektu lub lokalu, do którego są dostarczane paliwa gazowe, energia elektryczna lub ciepło (2) albo użytkuje nieruchomość, obiekt lub lokal w sposób uniemożliwiający cykliczne sprawdzanie stanu układu pomiarowo – rozliczeniowego. W przypadku braku zgody odbiorcy na zainstalowanie wspomnianego układu, przedsiębiorstwo energetyczne może wstrzymać dostarczanie energii elektrycznej lub rozwiązać umowę jej sprzedaży⁹³⁰. Na pierwszy rzut oka regulacja ta wydaje się sprzyjać przedsiębiorcom sektora. Biorąc jednak pod uwagę ponoszenie przez przedsiębiorstwa kosztów zainstalowania liczników (a także wysokich kosztów działania systemu i infrastruktury go obsługującej) oraz potencjalnego umożliwienia planowania przez odbiorców zużycia energii (czyli racjonalizacji jej zużycia, a co za tym idzie niższych opłat), rozwiązanie to nie jest powszechne praktykowane przez przedsiębiorstwa sektora⁹³¹. Po drugie, art. 6a *PrEn* dotyczy sytuacji fakultatywnego zainstalowania licznika przedpłatowego (przedsiębiorstwo energetyczne może zainstalować) i stanowi jego jednostronne uprawnienie⁹³². Fakultatywne jest również zainstalowanie licznika przedpłatowego w sytuacji wystąpienia przez odbiorcę, który wcześniej złożył reklamację, dotyczącą dostarczania paliw gazowych lub energii z wnioskiem o wszczęcie postępowania przed Koordynatorem do spraw negocjacji (dalej: Koordynator), albo wystąpił z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (art. 6e *PrEn*).

⁹²⁹Licznik przedpłatowy to typ licznika energii elektrycznej, umożliwiający pobór energii (jej dostarczenie) do konkretnego lokalu po wpisaniu do niego odpowiedniego kodu, czyli jego doładowaniu. Odbiorca kupuje więc energię z góry w systemie *pre – paid*, którą to energię może wykorzystać w dowolnym czasie. Oczywiście dostawa w praktyce odbywa się również na podstawie zmodyfikowanej umowy kompleksowej (modyfikacje dotyczą m.in. sposobu płatności, rozliczeń) w ramach cen i opłat stawek zatwierdzonych dla określonej grupy taryfowej. Oprócz opłat za samą energię pobierane są także opłaty stałe, które mogą być naliczane przy pierwszym (w danym miesiącu) doładowaniu. Obecnie szacuje się, że zainstalowanych jest ok. 300 tys. liczników przedpłatowych. Zob. M. Nowaczek – Zaremba, Z. Muras, *Komentarz do art. 6a PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 506 i nast; H. Palarz, *Prawo energetyczne z komentarzem*, Gdańsk 2004, s. 64.

⁹³⁰H. Palarz zwraca uwagę, że w przypadku odmowy zainstalowania licznika przedpłatowego skutkującego odłączeniem, przedsiębiorstwo nie jest wprost zobowiązane do wznowienia dostaw. Z przepisów *PrEn* nie wynika także wprost zobowiązanie przedsiębiorstwa energetycznego do poinformowania odbiorcy o skutkach odmowy zainstalowania licznika przedpłatowego. Zgodzić się więc należy z sformułowanymi *de lege ferenda* wnioskami w tym zakresie. Zob. H. Palarz, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 65.

⁹³¹Zasadą jest ponoszenie kosztów przez przedsiębiorstwa. Jednak w przypadkach nieprzewidzianych w *PrEn*, kiedy to odbiorca wystąpiłby z wnioskiem o zainstalowanie licznika i uzyskał zgodę przedsiębiorstwa byłaby możliwa sytuacja obciążenia odbiorcy – w ramach swobody umów – kosztami (w całości lub w części).

⁹³²Ustawodawca przyznał przedsiębiorstwu energetycznemu możliwość zainstalowania przedpłatowego układu pomiarowo – rozliczeniowego w określonych *PrEn* przypadkach i tylko w sytuacji, gdy spełnione są określone w *PrEn* przesłanki.

Obligatoryjność instalacji gwarantuje natomiast art. 6f *PrEn*, który wprowadza wymóg (obowiązek po stronie przedsiębiorstwa energetycznego) zainstalowania przedpłatowego układu pomiarowo – rozliczeniowego (licznika przedpłatowego), w przypadku, gdy odbiorca wrażliwy paliw gazowych lub energii elektrycznej złoży wniosek o jego zainstalowanie. W takim przypadku przedsiębiorstwo jest obowiązane zainstalować układ na własny koszt, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wniosku. Jednak – o czym rzadko się mówi w kontekście zapewnienia usług powszechnych, korzystanie przez odbiorcę wrażliwego z licznika przedpłatowego może rodzić pewne zagrożenia, w zakresie ciągłości dostaw. Niezakupienie odpowiedniej porcji energii spowoduje bowiem brak dostępu do niej, przy czym taka sytuacja nie jest objęta zakresem regulacji, dotyczącej zaprzestania, wznowiania oraz kontynuowania dostaw uregulowanych w art. 6b – 6d *PrEn*.

Z jednej strony licznik przedpłatowy umożliwia więc kontrolę zużycia, co w przypadku odbiorców wrażliwych jest nie do przecenienia. Z drugiej może stanowić zagrożenie z punktu widzenia ciągłości dostaw. Tak więc, jako instrument ingerencji bezpośredniej, związany z równoważeniem interesów odbiorców oraz przedsiębiorstw sektora, nie realizuje on w pełni celów, związanych z powszechnym dostępem do wyodrębnionych kategorii usług w sektorze.

Wstrzymanie dostaw

Ustawodawca dysponuje jednak innymi instrumentami bezpośredniej ingerencji. Wspomniany wcześniej art. 6b *PrEn* (dotyczący wstrzymania dostarczania paliw gazowych lub energii elektrycznej) uległ pewnym modyfikacjom. Zarówno doktryna, jak i przedstawiciele sektora właśnie te zmiany ocenili jako najbardziej ingerujące w swobodę działalności podmiotów sektora. Przedsiębiorstwa energetyczne działają bowiem w otoczeniu wolnorynkowym i jako spółki prawa handlowego dążą do optymalizacji zysków przy minimalizacji strat (jako takie należy rozumieć nielegalny pobór energii lub zwlekanie z zapłatą za świadczone usługi). Tak więc zgodnie z wolnorynkową logiką rynku, natychmiastowe wstrzymanie dostaw w tej sytuacji jest jak najbardziej opłacalne. Prawodawca uznał jednak, że z punktu widzenia interesu publicznego (a także składającego się na niego interesu odbiorców)⁹³³ bardziej pożądanym będzie uniemożliwienie podjęcia takich działań przez przedsiębiorstwa sektora. W konsekwencji wprowadzono kilka mechanizmów zabezpieczających odbiorców przed natychmiastowym wstrzymaniem dostaw, a jeśli by już do niego doszło, wprowadzono obowiązek natychmiastowego ich wznowienia. Patrząc więc przez pryzmat wolnorynkowej filozofii, prawodawca zdecydował się na ograniczenie praw przedsiębiorstw w tym zakresie kosztem zapewnienia ochrony odbiorcom.

Fakultatywne wstrzymanie dostaw dotyczy dwóch sytuacji (art. 6b ust. 1 *PrEn*). Z pierwszą mamy do czynienia, gdy w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że nastąpiło nielegalne pobieranie paliw lub energii. Druga dotyczy sytuacji, gdy odbiorca zwleka z zapłatą za świadczone usługi, co najmniej przez okres 30 dni po upływie terminu płatności. Obligatoryjne wstrzymanie reguluje natomiast art. 6b ust. 2 i 4 *PrEn*, gdy przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą, w zakresie przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii, na żądanie sprzedawcy paliw gazowych lub energii wstrzymuje (z zastrzeżeniem wynikającym z procedury reklamacyjnej z art. 6c *PrEn*) dostarczanie paliw gazowych lub energii, jeżeli odbiorca zwleka z zapłatą za świadczone usługi lub za pobrane paliwo gazowe lub energię, co najmniej przez okres 30 dni po upływie terminu

⁹³³ *Judykatura jednoznacznie potwierdziła bowiem, że przepis ten chroni przede wszystkim interesy odbiorcy energii elektrycznej, który musi mieć zarówno świadomość istnienia zaległości w opłatach należności za dostarczoną energię, terminów płatności poszczególnych należności oraz poszczególnych okresów zwłoki za konkretnie wskazane czynniki energetyczne jak i świadomość skutków związanych z brakiem uregulowania należności w wyznaczonym terminie, wobec dotkliwości sankcji, jaką jest wstrzymanie dostaw energii elektrycznej. Zob. Wyrok SA w Warszawie z 18.6.2013 r., VI ACa 1361/12, [niepublikowany].*

płatności lub jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że instalacja znajdująca się u odbiorcy stwarza bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub środowiska. Regulację tę uzupełnia także obowiązek przedsiębiorstwa energetycznego (któremu odbiorca zwleka z zapłatą) powiadomienia na piśmie odbiorcy w gospodarstwie domowym o zamiarze wstrzymania dostarczania paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła, jeżeli odbiorca ten nie ureguluje zaległych i bieżących należności w okresie 14 dni od dnia otrzymania tego powiadomienia. Z jednej strony, niezachowanie tych wymogów przez przedsiębiorcę będzie skutkowało uznaniem przez Prezesa URE wstrzymania dostaw za bezprawne. Z drugiej zaś, ustanie przyczyn uzasadniających wstrzymanie dostaw powoduje po stronie przedsiębiorstwa energetycznego powstanie obowiązku niezwłocznego wznowienia dostarczania paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła.

Instrument ochronny czy pole do nadużyć?

Jeszcze dalej w ochronie odbiorców w gospodarstwach domowych idzie szeroko krytykowany przez przedsiębiorstwa sektora art. 6c *PrEn*, dotyczący procedury reklamacyjnej związanej z wstrzymaniem dostaw. Wprowadza on nowy mechanizm – reklamację, ze złożeniem, której wiąże się zakaz po stronie przedsiębiorstwa wstrzymania dostaw do czasu jej rozpatrzenia. W przypadku, gdy odbiorca paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym złoży do przedsiębiorstwa energetycznego (nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia o zamiarze wstrzymania dostaw paliw gazowych lub energii, reklamację dotyczącą dostarczania paliw gazowych lub energii), nie wstrzymuje się dostaw do czasu rozpatrzenia reklamacji. Wprowadzono także domniemanie działające na korzyść odbiorcy. Przedsiębiorstwo energetyczne jest bowiem zobowiązane rozpatrzyć reklamację, w terminie 14 dni od dnia jej złożenia. Jeśli tego nie zrobi w określonym terminie to uważa się, że reklamacja została uwzględniona. Na tym jednak nie koniec udogodnień dla odbiorców. Jeżeli przedsiębiorstwo energetyczne nie uwzględniło reklamacji, a odbiorca w gospodarstwie domowym (w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia o nieuwzględnieniu reklamacji) wystąpił do Koordynatora z wnioskiem o rozpatrzenie sporu w tym zakresie, to dostarczania paliw gazowych lub energii nie wstrzymuje się do czasu wydania wyroku przez tego Koordynatora.

Analizując tę konstrukcję, ma ona zarówno swoje wady i zalety. Zaczynając od tych drugich, zaliczyć można do nich stworzenie skutecznego narzędzia w ręku odbiorcy, dzięki któremu może on uniemożliwić przedsiębiorstwu wstrzymanie dostaw (nawet przez bardzo długi okres czasu). Patrząc na tę procedurę z perspektywy przedsiębiorstwa jest to jednak istotna wada, a ocena efektywności zależy w dużej mierze od pobudek, jakimi będzie kierował się odbiorca. Prawodawca zabezpieczył tym samym jedną stronę przed nadużywaniem siły rynkowej przez przedsiębiorstwa, nie zabezpieczając ich jednak przed nadużywaniem nowo przyznanych praw przez nieuczciwych odbiorców. Mogą oni (wykorzystując procedurę reklamacji) uniknąć zarówno odłączenia, jak i do czasu zakończenia procedury przed Koordynatorem⁹³⁴ korzystać z dostaw na koszt przedsiębiorstwa (przy jednoczesnym wzroście zadłużenia wobec niego, które wraz ze wzrostem może być coraz trudniej egzekwować, ryzyko niewypłacalności odbiorcy ponosi jednak spółka).

⁹³⁴Sądownictwo polubowne stanowi wypełnienie zobowiązań nałożonych na Polskę w ramach III pakietu liberalizacyjnego (pkt 54 preambuły Dyrektywy 2009/72/WE i pkt 51 preambuły Dyrektywy 2009/73/WE), który wprowadza lepszą ochronę konsumentów i gwarancje dostępności skutecznych środków rozstrzygania sporów dla wszystkich konsumentów. Następstwem tego jest oczekiwanie wprowadzenia od państw członkowskich szybkich i skutecznych procedur rozpatrywania skarg (sądownictwo polubowne). Obecnie (od 10.1.2017 r.) w *PrEn* wprowadzono instytucję Koordynatora do spraw negocjacji, wcześniejsze rozwiązania opierały się natomiast o sądownictwo polubowne funkcjonujące przy Inspekcji Handlowej. Biorąc pod uwagę ogólne sformułowania wspomnianych dyrektyw oraz zastrzeżenia zgłaszane pod adresem sądów polubownych w zakresie zarówno braku doświadczenia, jak i kompetencji, nowe rozwiązania mają większy potencjał realizacji unijnych wskazówek odnośnie dedykowanego sektorowi energetycznemu sądownictwa polubownego. Por. P. Kalek, *Dostarczanie energii elektrycznej a „mały trójkąt”*. Polubowne rozwiązywanie sporów [online]. Dostępne: <www.cire.pl> (dostęp: 28.6.2014), s. 1 i nast.

Ochronę odbiorców w gospodarstwie domowym zapewnia także art. 6d *PrEn*, regulujący sytuację już po faktycznym wstrzymaniu dostaw. W takim przypadku, gdy odbiorca złoży reklamację na wstrzymanie dostarczania paliw gazowych lub energii, przedsiębiorstwo energetyczne jest obowiązane wznowić ich dostarczanie w terminie 3 dni od dnia otrzymania reklamacji i kontynuować dostarczanie do czasu jej rozpatrzenia⁹³⁵. To jednak nie koniec ingerencji w wolność gospodarowania przedsiębiorców w sektorze. Prawodawca przewidział także środki ochronne na wypadek, gdyby reklamacja nie została pozytywnie rozpatrzona, umożliwiając odbiorcy wystąpienie do Prezesa URE o rozpatrzenie sporu w zakresie wstrzymania dostaw. Co istotne, bez względu na zasadność żądań, odbiorcy kierującego spór do rozpatrzenia przez regulatora, przedsiębiorstwo, które wstrzymało dostawy jest obowiązane kontynuować je do czasu wydania przez niego decyzji. Wyjątkiem od tej procedury jest tylko wstrzymanie dostaw, gdy w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że instalacja znajdująca się u odbiorcy stwarza bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub środowiska albo uprzedniego rozwiązania sporu przez Koordynatora na niekorzyść odbiorcy.

Tak więc pomimo wyrażanych w doktrynie wątpliwości, co do omówionej konstrukcji, art. 6c *PrEn*, zapewnia odbiorcom w gospodarstwach domowych drogę odwoławczą, w czasie której dostawy są kontynuowane⁹³⁶. W tym sensie zabezpiecza więc także gwarantowany na gruncie usług powszechnych element ciągłości dostaw. Na co zwraca się uwagę w doktrynie, prawodawca zdecydował się na bardzo daleko idącą ingerencję, w celu zagwarantowania odbiorcom jak najszerszej ochrony kosztem wolności działalności gospodarczej podmiotów silniejszych, jakimi są niewątpliwie przedsiębiorstwa energetyczne. Nie pozostawiono im jednak swobody, w zakresie podejmowania działań mających na celu ochronę ich ekonomiczno – gospodarczych interesów. K. Smagiel i M. Gutowski zwracają także uwagę, że (...) *ustawodawca regulacjami szczególnymi PrEn wyłączył powszechne stosowanie art. 490 i 491 KC, które przewidują bardziej równorzędne relacje stron i w mniejszym stopniu zabezpieczają stronę, która nie spełnia swojego świadczenia, czyli w tej konkretnej sytuacji odbiorcę w gospodarstwie domowym*⁹³⁷. Z przeprowadzonej analizy wynika więc, iż (przynajmniej potencjalnie) zakres ingerencji wydaje się gwarantować ochronę przed nadużywaniem pozycji przez silniejsze podmioty, przy czym jednocześnie naraża je na potencjalne nadużycia ze strony podmiotów słabszych, jakimi są odbiorcy w gospodarstwach domowych. Jednak dopiero praktyka wyrosła na kanwie konkretnych przypadków rozpatrywanych przez Koordynatora (a wcześniej sądy polubowne) da odpowiedź, czy głęboka ingerencja państwa dokonana w ramach równoważenia interesów odbiorców i przedsiębiorców okazała się nie tylko skuteczna, ale przede wszystkim proporcjonalna do zakładanych celów.

⁹³⁵Reklamacje z art. 6c i 6d *PrEn* różnią się od siebie. Pierwsza dotyczy sytuacji przed wstrzymaniem dostaw (reklamacja poprzedzająca), druga – kiedy już doszło do wstrzymania (reklamacja następcza).

⁹³⁶M. Szambelańczyk zwraca uwagę na brak jasnego określenia podmiotu do którego składana jest reklamacja (OSP lub OSD) i nierozwiązanie kwestii, co w przypadku rozdzielenia umów sprzedaży oraz dystrybucji i wystąpienia zaległości po stronie odbiorcy w gospodarstwie domowym względem spółki obrotu. Spółka obrotu w ramach uprawnień z art. 6b *PrEn* skierowałaby do OSP lub OSD żądanie wstrzymania dostaw, które zostałyby przez nią wykonane. Później zaś do OSP lub OSD odbiorca kierowałby reklamację na wstrzymanie dostaw, choć OSP lub OSD działało tylko w zakresie wykonania instrukcji spółki obrotu. Kwestią otwartą jest także brak zakreslenia (analogicznie jak w art. 6c ust. 2 *PrEn*) terminu rozpatrzenia reklamacji, co również może skutkować szeregiem wątpliwości w toku jej rozpatrywania. Zob. M. Szambelańczyk, *Reklamacja na wstrzymanie dostarczania paliw gazowych lub energii* [online]. Dostępne: <www.cire.pl> (dostęp: 28.6.2014), s. 1 i nast.

⁹³⁷W tym kontekście K. Smagiel i M. Gutowski przywołują nadal obowiązujące (pomimo zmian w *PrEn*) wyroki SN oraz SOKiK, w których to potwierdzono bezwzględnie obowiązujący charakter przepisów *PrEn* dotyczących wstrzymywania dostaw. Wiąże się z tym także zakaz wykładni rozszerzającej tych przepisów, gdyż mają one na celu ochronę odbiorców poprzez jednoznaczne sprecyzowanie warunków prowadzących do wstrzymania sprzedaży podstawowego dobra, jakim jest energia elektryczna oraz podstaw prawnych dających możliwość wstrzymania dostaw przez przedsiębiorstwa energetyczne. Wyrok SA w Warszawie z 19.7.2006 r., VI ACa 95/06, [niepublikowany]; K. Smagiel, M. Gutowski, *Komentarz...*, op. cit., s. 472 – 473; Wyrok SOKiK z 21.12.2005 r., XVII AmE 62/04, [niepublikowany]; Wyrok SOKiK z 5.6.2007 r., III SK 11/07, OSNP 2008, Nr 17 – 18, poz. 274.

TPA

W tym kontekście, mniej kontrowersyjne z punktu widzenia równoważenia interesów stron wydają się obowiązki związane z TPA. Pozycję odbiorcy wzmacnia więc bezpośrednio (choć w mniejszym stopniu niż np. art. 6a – f *PrEn*), także art. 7 *PrEn*, wprowadzający po stronie przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii obowiązek zawarcia umowy z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci (w tym także odbiorców w gospodarstwach domowych)⁹³⁸, przy czym obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie aktualizuje się automatycznie, jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci i dostarczania tych paliw lub energii, a żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru. Mimo, iż przedsiębiorstwo energetyczne nie może (zgodnie z art. 7 *PrEn*) odmówić zawarcia umowy, słusznie podnosi się jednak w doktrynie, że nadal ma prawo negocjować jej warunki. Natomiast w przypadku odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, wprowadzono dodatkowy obowiązek powiadomienia o tym fakcie Prezesa URE. Wartość ochronną podkreśla więc także fakt, iż konieczne jest podanie przez przedsiębiorstwo odmawiające zawarcia umowy przyczyn takiego działania.

Ochronie podmiotu przyłączanego (odbiorcy) służy także szczegółowa regulacja z art. 7 ust. 2 – 8 *PrEn*, gwarantująca przyłączanemu zarówno minimalne warunki obligatoryjnych elementów umowy o przyłączenie do sieci, jak i samego wniosku o przyłączenie, opłat i zaliczek z tym związanych, okresu ważności warunków przyłączenia, obowiązków informacyjnych przedsiębiorstwa. W konsekwencji odbiorca (przynajmniej potencjalnie) posiada kluczowe informacje, związane z warunkami przyłączenia. Inną okolicznością jest natomiast, czy potrafi z nich właściwie skorzystać.

Prezes URE jako podmiot rozstrzygający spory i regulator rynku w sektorze

W prezentowanym w niniejszej pracy ujęciu, narzędziem wpływającym na kształt sektora i pozycję odbiorców jest także kompetencja Prezesa URE, w zakresie rozstrzygania sporów dotyczących umów pomiędzy przedsiębiorstwami energetycznymi oraz odbiorcami paliw i energii (art. 8 ust. 1 *PrEn*), jak i sporów pomiędzy przedsiębiorstwami energetycznymi, a także postanowień o charakterze zabezpieczającym, regulujących warunki dostawy paliw lub energii do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu (art. 8 ust. 2 *PrEn*)⁹³⁹. *Ratio legis* wprowadzenia takiego rozwiązania można przede wszystkim upatrywać w niesymetrycznym ukształtowaniu relacji między stronami takiej umowy, oraz dążeniu przez ustawodawcę (działanie w interesie publicznym) do zapewnienia dostaw podstawowego dobra, jakim jest energia, nawet pomimo braku porozumienia między stronami⁹⁴⁰. W tym sensie ważny jest aksjologiczny kontekst tego środka, zdarza się bowiem, iż w określonych sytuacjach (gdy dochodzi do kolizji pomiędzy swobodą kontraktowania i zagwarantowaniem dostaw energii), prawodawca wskazuje na tę drugą, jako ważniejszą i w przypadku jej zagrożenia

⁹³⁸M. Pawełczyk, *Publicznoprawne obowiązki...*, op. cit., s. 387 i nast.

⁹³⁹Zgodnie z art. 8 ust. 1 *PrEn* w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, w tym dotyczących zwiększenia mocy przyłączeniowej, umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, umowy o świadczenie usług transportu gazu ziemnego, umowy o świadczenie usługi magazynowania paliw gazowych, umowy, o której mowa w art. 4c ust. 3, umowy o świadczenie usługi skraplania gazu ziemnego oraz umowy kompleksowej, oraz w przypadku nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania paliw gazowych lub energii, odmowy przyłączenia w pierwszej kolejności instalacji odnawialnego źródła energii, a także odmowy przyłączenia mikroinstalacji, nieprzyłączenia mikroinstalacji pomimo upływu terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 8d pkt 2, nieuzasadnionego ograniczenia pracy lub odłączenia od sieci mikroinstalacji, rozstrzyga Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na wniosek strony.

⁹⁴⁰*PrEn* zawiera zamknięty katalog sytuacji, w których strona silniejsza (przedsiębiorstwo energetyczne) jest zobowiązane do zawarcia określonej umowy. Są to m.in. obowiązki wynikające z art. 4 ust. 2, art. 4c ust. 1, art. 4d ust. 1, art. 4e ust. 1, art. 5a ust. 1 – 3, art. 7 ust. 1 oraz art. 49a. Wtedy też Prezes URE wykorzystuje uprawnienie do ukształtowania treści stosunku prawnego mającego połączyć strony (odbiorcę i przedsiębiorstwo energetyczne), a jego decyzję można porównać do zastępczego oświadczenia woli stron w przedmiocie zawarcia umowy.

do urzeczywistnienia jej kosztem innego dobra, wartości czy celu. Celem prawodawcy jest więc ochrona interesów ekonomicznych (jak również społecznych), w sytuacji, gdy jedna ze stron wstrzymuje się ze swoim świadczeniem. Zazwyczaj wnioskodawcą jest odbiorca (a przedsiębiorstwo energetyczne wstrzymuje dostawę energii), możliwa jest jednak odwrotna sytuacja, gdy wnioskodawcą jest przedsiębiorstwo energetyczne a problemem jest ustalenie warunków umowy z odbiorcą⁹⁴¹. Jednak kompetencja Prezesa URE, w zakresie rozstrzygania sporów dotyczy tylko umów niezawartych, do których zawarcia nie doszło z powodu braku porozumienia (zaistnienia sporu) między przyszłymi stronami⁹⁴². Z powyższym koresponduje także fakultatywne uprawnienie z art. 8 ust. 2 *PrEn*, zgodnie z którym Prezes URE w trakcie rozstrzygania sporu (art. 8 ust. 1 *PrEn*) może wydać na wniosek jednej ze stron postanowienie, w którym określa warunki podjęcia bądź kontynuowania dostaw do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu, co jak słusznie podkreśla D. Kozioł, ma zapobiegać dyskryminacji słabszego odbiorcy⁹⁴³. Jednak ustawodawca w celu regulowania działalności przedsiębiorstw, zmierzającej do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii wyposażył Prezesa URE w znacznie szerszy katalog uprawnień, które zostały przyznane regulatorowi, w celu zapewnienia maksymalnej efektywności pozostałych norm *PrEn* (art. 23 *PrEn*).

Należy tu więc wskazać kompetencje regulatora, w zakresie udzielania i cofania koncesji, zatwierdzania i kontrolowania stosowania taryf (w szczególności weryfikowania kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne, jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach), ustalania maksymalnego udziału opłat stałych w łącznych opłatach za świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji dla poszczególnych grup odbiorców w taryfach dla paliw gazowych i energii, w przypadkach, gdy wymaga tego ochrona interesów odbiorców, zatwierdzania instrukcji ruchu i eksploatacji sieci, organizowania i przeprowadzania przetargów dotyczących m.in. wyłaniania sprzedawców z urzędu, kontrolowania standardów jakościowych obsługi odbiorców oraz kontrolowania na wniosek odbiorcy dotrzymania parametrów jakościowych paliw gazowych i energii elektrycznej, nakładania kar pieniężnych na zasadach określonych w ustawie, współdziałania z właściwymi organami w przeciwdziałaniu praktykom przedsiębiorstw energetycznych ograniczającym konkurencję, określania i publikowania wskaźników oraz cen wskaźnikowych istotnych dla procesu kształtowania taryf, publikowania informacji, służących zwiększeniu efektywności użytkowania paliw i energii, zbierania i przetwarzania informacji, dotyczących przedsiębiorstw energetycznych, obliczania średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, uwzględniającej opłatę za świadczenie usługi dystrybucji energii elektrycznej (obliczanej na podstawie cen zawartych w umowach kompleksowych), monitorowania funkcjonowania systemu gazowego i elektroenergetycznego w zakresie m.in. warunków przyłączania podmiotów do sieci i ich realizacji oraz dokonywania napraw tej sieci, bezpieczeństwa dostarczania paliw gazowych i energii elektrycznej, a także podejmowania działań informacyjnych mających na celu ochronę uzasadnionych interesów odbiorców paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym, w szczególności publikowanie na stronie internetowej URE informacji dotyczących powtarzających się lub istotnych problemów prowadzących do sporów między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym, a także o przedsiębiorstwach energetycznych, na które zostały złożone uzasadnione skargi tych odbiorców dotyczące tych problemów.

⁹⁴¹M. Czarniecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 184 i nast; Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2012 r., Biul. URE 2013, Nr 2, s. 25 i nast.

⁹⁴²W zakresie umów już zawartych i sporów wynikłych na tle wykorzystywania pozycji dominującej przez silniejszą stronę umowy właściwym jest Prezes UOKiK. Zob. F. Elżanowski, *Polityka energetyczna...*, op. cit., s. 169.

⁹⁴³D. Kozioł, *Pozycja odbiorcy...*, op. cit., s. 32.

Wskazanie jako celu nadrzędnego działań podejmowanych przez Prezesa URE, w postaci równoważenia interesów przedsiębiorców i odbiorców paliw i energii wymaga w tym miejscu poczynienia dodatkowej uwagi. Pomimo braku wątpliwości, co do tego, że to odbiorca jest słabszą stroną relacji z przedsiębiorstwami sektora, to zadaniem Prezesa URE jest równoważenie interesów, a nie generalne przedkładanie interesu jednej ze stron nad interes drugiej, w przypadku braku aksjologicznego uzasadnienia takiego postępowania. Do ingerencji związanej z równoważeniem dochodzi dopiero, gdy kumulatywnie zaistnieją obligatoryjne przesłanki, tj. sprzeczność interesów stron analizowana na gruncie konkretnego przypadku oraz konieczność przedłożenia interesu jednej ze stron kosztem realizacji interesu drugiej strony, która znajduje uzasadnienie prawne i aksjologiczne zarówno na gruncie *PrEn* jak i polityki energetycznej państwa⁹⁴⁴.

Sektorowy ADR

Jak już wcześniej podkreślono, kompetencje Prezesa URE są ukształtowane stosunkowo wąsko, zamykając w wielu przypadkach możliwość rozpoznania spraw istotnych dla odbiorców. Tu też należy upatrywać zmian związanych z sądownictwem polubownym w sektorze energetycznym wprowadzonych *ustawą z 23.9.2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich*⁹⁴⁵.

Pierwsze koncepcje dotyczące pozasądowego rozwiązywania sporów w sektorze energetycznym sięgają roku 2012 i powstałych w tym czasie projektów. Omówione dotychczas rozwiązania wskazują, że na przestrzeni 5 lat koncepcja ta była stosunkowo niejednolita. Poczynając od propozycji zbliżonych do obecnego systemu, poprzez stałe sądy polubowne przy Inspekcji Handlowej, aż do Koordynatora działającego przy Prezesie URE⁹⁴⁶.

Przechodząc do konkretnych rozwiązań, kluczową instytucją w obecnym modelu pozasądowego rozwiązywania sporów jest działający przy Prezesie URE Koordynator (nowy rozdział 4a *PrEn*). Do zadań tego podmiotu należy prowadzenie postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów między odbiorcami paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym a przedsiębiorstwami energetycznymi oraz między prosumentami będącymi konsumentami a przedsiębiorstwami energetycznymi wynikłych z umów o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, gazowej lub ciepłowniczej, w tym przyłączenia mikroinstalacji, o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej lub gazu ziemnego, o świadczenie usług przesyłania i dystrybucji ciepła, sprzedaż oraz umów kompleksowych.

Ustawowym celem Koordynatora w ramach ADR jest przede wszystkim umożliwienie zbliżenia stanowisk stron w celu rozwiązania sporu przez jego strony lub przedstawienie stronom propozycji rozwiązania sporu. Zgodnie z art. 31 d *PrEn* postępowanie przed Koordynatorem wszczyna się na wniosek odbiorcy paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym albo prosumenta będącego konsumentem. Warunkiem wystąpienia z wnioskiem⁹⁴⁷ o wszczęcie

⁹⁴⁴Szczególnie dotyczy to sytuacji, gdy (...) w interesie ogólnym leży ograniczenie interesu szczególnego określonych grup indywidualnych i chroniących je zasad wolności gospodarczej i logicznie wynikającego z nich prawa rzetelnego traktowania przez organy administracyjne. Zob. J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 249.

⁹⁴⁵Ustawa z 23.9.2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, Dz.U. 2016, poz. 1823.

⁹⁴⁶Wprowadzenie sektorowego ADR stanowi wdrożenie Dyrektywy 2013/11/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.5.2013 w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE, OJ L 165 z 18.6.2013, s. 63 i nast.

⁹⁴⁷Wniosek o wszczęcie postępowania przed Koordynatorem zawiera co najmniej elementy określone w art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 23.9.2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, z tym że wnioskodawca może wnosić o umożliwienie zbliżenia stanowisk stron w celu rozwiązania sporu przez jego strony lub przedstawienie stronom propozycji rozwiązania sporu. Do wniosku o wszczęcie postępowania przed Koordynatorem dołącza się informację, czy występowano do Prezesa URE z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu w trybie art. 8 ust. 1 *PrEn*, oświadczenie, że sprawa o to samo roszczenie między tymi samymi stronami nie jest w toku albo nie została już rozpatrzona przez Koordynatora, inny właściwy podmiot albo sąd, kopię korespondencji odbiorcy paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym albo prosumenta będącego

postępowania przed Koordynatorem jest podjęcie przez odbiorcę paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym albo prosumenta będącego konsumentem próby kontaktu z przedsiębiorstwem energetycznym i bezpośredniego rozwiązania sporu. Koordynator odmawia rozpatrzenia sporu w 4 przypadkach, gdy przedmiot sporu wykracza poza kategorie sporów objęte właściwością Koordynatora (1), odbiorca paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym albo prosument będący konsumentem nie podjął przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania przed Koordynatorem próby kontaktu z przedsiębiorstwem energetycznym i bezpośredniego rozwiązania sporu (2), sprawa o to samo roszczenie między tymi samymi stronami jest w toku, z zastrzeżeniem art. 31e ust. 2 *PrEn*, albo została już rozpatrzona przez Koordynatora, inny właściwy podmiot albo sąd (3), lub gdy wartość przedmiotu sporu jest wyższa albo niższa od progów finansowych określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 31f ust. 2 (4). Jeżeli z informacji przedstawionej przez konsumenta, wynika, że odbiorca paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym albo prosument będący konsumentem wystąpił do Prezesa URE z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu w trybie art. 8 ust. 1 *PrEn*, Koordynator przekazuje Prezesowi URE tę informację. W przypadku wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania przed Koordynatorem, Prezes URE zawiesza z urzędu toczące się przed nim postępowanie prowadzone w trybie art. 8 ust. 1 *PrEn* w sprawie tego sporu. Natomiast, jeżeli odbiorca paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym albo prosument będący konsumentem wystąpi z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu w trybie art. 8 ust. 1 *PrEn* w trakcie toczącego się postępowania przed Koordynatorem, Prezes URE zawiesza z urzędu postępowanie prowadzone.

Regulacje odnośnie dalszych reguł postępowania wprowadzono w znowelizowanych art. 6c ust. 3 i 4 *PrEn* (reklamacja dotycząca dostarczania paliw gazowych lub energii, 6d *PrEn* (wznowienie dostarczania paliw gazowych lub energii po otrzymaniu reklamacji), art. 6e *PrEn* (instalowanie przedpłatowego układu pomiarowo – rozliczeniowego). Ostatnia zmiana dotyczyła natomiast poszerzenia zadań Prezesa URE (art. 23 w ust. 2 pkt 21d *PrEn*), do których zaliczono wspomniane już podejmowanie działań informacyjnych mających na celu ochronę uzasadnionych interesów odbiorców paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym, w szczególności publikowanie na stronie internetowej URE informacji dotyczących powtarzających się lub istotnych problemów prowadzących do sporów między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym, a także o przedsiębiorstwach energetycznych, na które zostały złożone uzasadnione skargi tych odbiorców dotyczące tych problemów. System ADR dopełniono także nałożeniem na przedsiębiorców obowiązku poinformowania konsumentów o podmiocie uprawnionym, który jest właściwy dla tego przedsiębiorcy w zakresie pozasądowego rozstrzygania sporów⁹⁴⁸.

Zgodnie z intencjami ustawodawcy, sektorowy ADR ma z jednej strony dać konsumentom możliwości składania wniosków o rozstrzyganie sporów z przedsiębiorcami do podmiotów oferujących niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne i szybkie metody ich alternatywnego rozwiązywania. Z drugiej, ma natomiast przynosić korzyści także dla przedsiębiorców, którzy uzyskają instrument pozwalający na uniknięcie długotrwałych i kosztownych procesów sądowych w sytuacjach spornych.

konsumentem z przedsiębiorstwem energetycznym dotyczącej sporu lub oświadczenie odbiorcy paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym albo prosumenta będącego konsumentem o podjęciu próby kontaktu z przedsiębiorstwem energetycznym i bezpośredniego rozwiązania sporu.

⁹⁴⁸Informacja powinna obejmować co najmniej adres strony internetowej podmiotu uprawnionego, jest udostępniana w sposób zrozumiały i łatwo dostępny dla konsumenta, w tym na stronie internetowej przedsiębiorcy, jeżeli przedsiębiorca taką prowadzi i we wzorcach umów zawieranych z konsumentami, o ile przedsiębiorca takie stosuje.

Stosunkowo krótki okres obowiązywania ustawy utrudnia ocenę wprowadzonych rozwiązań. Z tego względu nie są znane także szczegóły funkcjonowania omawianego systemu. Brak jest bowiem rozporządzeń wykonawczych⁹⁴⁹ ministra właściwego do spraw energii, w których zostanie uregulowany szczegółowy tryb prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów (w tym termin na wyrażenie przez strony zgody na przedstawioną propozycję rozwiązania sporu lub zastosowanie się do niej), sposób wnoszenia wniosków o wszczęcie postępowania, sposób wymiany informacji między stronami postępowania za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub przesyłką pocztową przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia łatwego dostępu do postępowania, sprawnego rozwiązywania sporów oraz bezstronnego i niezależnego prowadzenia postępowania. Z tego samego powodu trudno ocenić efektywność systemu, nie wiadomo bowiem jaki charakter będzie miało rozstrzygnięcie sporu przez Koordynatora. Analizowana regulacja wprowadza bowiem ogólną regułę, zgodnie z którą rozwiązanie sporu konsumenckiego przez rozstrzygnięcie sporu i narzucenie stronom jego rozwiązania jest możliwe tylko w przypadku, gdy strony zostały poinformowane o wiążącym charakterze rozstrzygnięcia będącego wynikiem postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich i konsekwencjach niezastosowania się do takiego rozstrzygnięcia oraz wyraziły zgodę na poddanie się takiemu rozstrzygnięciu. Przy czym rozstrzygnięcie sporu według ogólnych zasad prawa lub zasad słuszności nie może prowadzić do pozbawienia konsumenta ochrony przyznanej mu bezwzględnie wiążącymi przepisami prawa właściwego dla danego stosunku. Brak jest więc kluczowego dla systemu ADR przesądzenia co do charakteru rozstrzygnięcia, co będzie miało decydujący wpływ na skuteczność tej instytucji.

Analiza *a priori* wskazuje jednak na znaczący progres w stosunku do wcześniejszych rozwiązań opartych o sądy polubowne działające przy Inspekcjach Handlowych. Po pierwsze, stworzono instytucję dedykowaną konsumentom w sektorze energetycznym, która co do zasady będzie dysponować szczegółową wiedzą na temat specyfiki rozstrzyganych sporów oraz odpowiednim doświadczeniem w tym zakresie⁹⁵⁰. Po drugie, poszerzono zakres kognicji sektorowego ADR (o prosumenta będącego konsumentem), co także należy ocenić pozytywnie. Po trzecie, system ukształtowano co do zasady z uwzględnieniem konieczności zapewnienia równowagi stron sporu. Zgodnie bowiem z art. 33 analizowanej ustawy, wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich następuje na wniosek konsumenta. Jeżeli przewiduje to regulamin, wszczęcie tego postępowania następuje również na wniosek przedsiębiorcy. W tym miejscu należy przypomnieć, że wcześniejsze regulacje w sposób wyraźny faworyzowały odbiorców (konsumentów), pozostawiając im decyzję co do skierowania sprawy na ścieżkę polubownego rozwiązania sporu.

Stosowanie omówionych powyżej narzędzi ingerencji bezpośredniej jest jedną z wielu metod realizacji celów publicznych, do których należy m.in. zapewnienie konsumentom niezawodnych dostaw energii, po przystępnych i odzwierciedlających koszty cenach (usługi powszechne). Funkcjonujące rozwiązania w znacznym stopniu przyczyniają się do poprawy słabszej strony relacji, to jednak nie w pełni realizują cel w postaci równoważenia interesów odbiorców i przedsiębiorstw sektora. Równoważenie wymaga bowiem dodatkowych działań ze sfery ingerencji pośredniej. Dlatego też większość kompetencji Prezesa URE wskazanych w art. 23 *PrEn*, dotyczy ingerencji pośredniej, o czym poniżej.

⁹⁴⁹Brak jest także ewentualnego rozporządzenia, wprowadzającego progi finansowe wartości przedmiotu sporu, których przekroczenie uprawnia do odmowy rozpatrzenia sporu.

⁹⁵⁰Koordynator powinien posiadać wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do jego właściwości.

2.3.2. Ingerencja pośrednia

Omówione narzędzia ingerencji bezpośredniej nie są jedynymi sposobami realizacji motywowanej interesem publicznym ingerencji państwa w sektor. Osiąganie celów polega także na podejmowaniu pośrednich działań, wspomagających działania bezpośrednie, składające się na pojęcie ingerencji w sektor energetyczny. Problematykę regulacji powinno się więc rozpatrywać przede wszystkim jako postać motywowanego interesem publicznym interwencjonizmu państwowego.

Prezentowany wybór środków ingerencji jest jednak tylko jednym z wielu możliwych. Analizowanie narzędzi pod kątem realizowania za ich pomocą określonych wartości zakłada bowiem uznaniowość w wyborze danego narzędzia oraz w ocenie jego skuteczności. W przypadku narzędzi ingerencji pośredniej, poziom uznaniowości wzrasta, gdyż tylko od subiektywnej oceny autora danej klasyfikacji zależy zakwalifikowanie danego instrumentu, jako przyczyniającego się (w określonym stopniu) do realizacji określonego celu. Ocena ta może więc różnić się, w zależności od przyjętych założeń badawczych, wahając się od ujęcia maksymalistycznego (zakładającego wpływ pośredni wszystkich rozwiązań zastosowanych na gruncie *PrEn* na cel w postaci równoważenia interesów odbiorców paliw i energii oraz przedsiębiorstw energetycznych), aż do ujęć uznających tylko pewne instrumenty za relewantne, w odniesieniu do określonej teleologii *PrEe*. Wspomniane szerokie ujęcie przynosi jednak stosunkowo niewielkie korzyści poznawcze. Poniższy zbiór powstał na podstawie analizy *PrEn*, pod kątem narzędzi pośredniej ingerencji prawodawcy w sektor, która w sposób znaczący (z punktu widzenia odbiorcy) kształtuje jego prawną i faktyczną sytuację w odniesieniu do innych podmiotów sektora. Zastosowany podział na narzędzia ingerencji pośredniej i bezpośredniej jest więc podziałem w dużej mierze umownym.

Koncesjonowanie jako pośredni instrument ingerencji

W doktrynie nie ma zgody, co do zawartości katalogu środków pośrednich, to jednak większość autorów, jako najbardziej charakterystyczny instrument wskazuje koncesje (art. 32 i nast. *PrEn*)⁹⁵¹, historycznie ukształtowane, jako narzędzie związane z powierzeniem przez państwo wykonywania działalności, z zakresu dotychczasowych zadań innemu podmiotowi, przy zachowaniu możliwości wpływania na nie⁹⁵². U podstaw koncesjonowania, polegającego w dużej mierze na ograniczaniu swobody prowadzenia działalności gospodarczej w pewnym obszarze rynku (monopol naturalny), leży przekonanie o konieczności pozostawienia przez państwo (administrację publiczną/gospodarczą) możliwości realizowania interesu publicznego (w tym także interesu obywateli), który to interes nie zostałby wzięty pod uwagę w przypadku braku narzędzia, jakim jest reglamentacja za pomocą koncesji⁹⁵³. Rację ma więc M. Waligórski, iż (...) *w warunkach gospodarki liberalnej koncesja powinna się stać narzędziem interwencji państwa, instrumentem nadzoru nad działalnością o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, umożliwiającym władcze wkraczanie w gospodarkę rynkową w sytuacji zagrożenia dobra ogólnego czy publicznego (...)*⁹⁵⁴. Zatem państwo, w drodze wyjątku od swobody działalności gospodarczej zdecydowało się na jej

⁹⁵¹A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Koncesjonowanie...*, op. cit., s. 187 – 194; A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, op. cit., s. 128 i nast; M. Domagała, *Uznaniowość decyzji koncesyjnych wydawanych przez Prezesa URE w kontekście obowiązku stosowania ustawy z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe Prawo Energetyczne*, Lublin 2013, s. 211.

⁹⁵²M. Swora, Z. Muras, *Komentarz do art. 32 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s.1070 i nast; P. Bogdanowicz, *Interes publiczny...*, op. cit., s. 174.

⁹⁵³Jednak jak trafnie wskazują A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz i B. Zaleski (...) *w momencie rozpoczynania procesu koncesjonowania wydawało się, że koncesja jest instrumentem dużo bardziej 'pojemnym' to znaczy że znacznie więcej problemów będzie można z jej pomocą rozwiązać (...)*. Praktyka w zakresie koncesjonowania wskazuje jednak, że przeważała pasywna, a nie aktywna rola koncesji. Zob. A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja...*, op. cit., s. 133.

⁹⁵⁴M.A. Waligórski, *Polityka energetyczna państwa jako sektorowa polityka administracyjna*, Biul. URE 2008, Nr 4, s. 74.

ograniczenie na rzecz innej, ważniejszej wartości. W literaturze uważana jest więc za szczególnie rygorystyczną formę reglamentacji⁹⁵⁵. Udzielana jest bowiem tylko w szczególnych przypadkach (dotyczy określonych rodzajów działalności), korzysta się z niej z określonych powodów (ochrona interesu państwa) oraz kontroluje jej udzielanie i wykonywanie⁹⁵⁶. Na gruncie *PrEn* koncesja jest więc rodzajem zezwolenia, udzielanym przez regulatora po spełnieniu przez przedsiębiorcę określonych warunków⁹⁵⁷.

Inną, nie mniej ważną cechą koncesji, jest jej publicznoprawny charakter, przejawiający się w powierzeniu wykonywania obowiązków należących do państwa (władzy publicznej) podmiotom prywatnym (przedsiębiorstwom energetycznym). Koncesja jest więc nałożeniem określonych obowiązków na koncesjonariusza. Dzięki temu instrumentowi państwo weryfikuje pod względem finansowym oraz infrastrukturalnym podmioty, mające świadczyć usługi w sektorze. Koncesjonowanie chroni zatem odbiorców przed wejściem na rynek podmiotów, które nie zapewniałyby świadczenia usług na odpowiednim, akceptowalnym poziomie za pomocą odpowiedniej infrastruktury. Umożliwia więc dostęp do energii po racjonalnie określonych (przystępnych) cenach oraz pozwala na realizację innych celów, których wypełnienie nie byłoby możliwe bez osiągnięcia podstawy, jaką jest zapewnienie dostępu do dobra cywilizacyjnego w postaci energii⁹⁵⁸.

Z jednej strony koncesjonowanie pozwala na określenie warunków wykonywania działalności gospodarczej przez koncesjonariusza (zarówno warunków podstawowych, bez których nie otrzymałby koncesji, jak i kontrolę oraz późniejsze monitorowanie jego zachowań), z drugiej wykonywanie działalności koncesjonowanej musi zapewnić koncesjonariuszowi opłacalność (przynajmniej zwrot kosztów) wykonywanej działalności. Jest to więc narzędzie chroniące odbiorcę końcowego tylko w ograniczonym zakresie. Na obecnym etapie rozwoju rynku w sektorze zapewnia jednak odbiorcom pośrednią ochronę oraz uniemożliwia podmiotom niespełniającym określonych wymagań podjęcia świadczenia usług objętych koncesją⁹⁵⁹. W tym znaczeniu poprawia więc dostępność określonych usług poprzez weryfikację podmiotów mających je świadczyć.

Podmioty liberalizujące sektor dążą jednak do ograniczenia obszarów działalności wymagającej koncesji, które będą zmniejszać się w miarę zwiększania konkurencyjności sektora⁹⁶⁰. Co więcej,

⁹⁵⁵M. Swora, Z. Muras, *Komentarz do art. 32 PrEn...*, op. cit., s. 1080. Odmienne [Referat] Regulacja polskiego sektora energetycznego a akcesja do Unii Europejskiej, wygłoszony przez L. Juchniewicza podczas Forum Energetycznego *Zadania polskiego sektora energii związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej* w dniach 26 – 27.9.2000 r. w Zakopanem [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 29.8.2013).

⁹⁵⁶Państwo kontroluje (ingeruje) w swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorstw sektora na etapie dopuszczenia do wykonywania działalności energetycznej (udzielenie koncesji), w trakcie jej wykonywania (jakość i ceny) oraz zaprzestania wykonywania prowadzenia objętej koncesjonowaniem (art. 37 ust. 1 pkt 5 ppkt b *PrEn*). Podstawą zaś są m.in. względy pozaekonomiczne.

⁹⁵⁷R. Karwowska, *Energetyka* [w:] R. Karwowska, P. Czarski, Z. Włodarczyk, U. Zięba, *Regulacja i prywatyzacja w dziedzinach infrastrukturalnych w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Warszawa 1999, s. 88.

⁹⁵⁸Koncesjonowanie dotyczy więc odbiorców pośrednio, gdyż nie biorą oni udziału w procesie koncesjonowania (nie są jego stroną), ale wyniki tego procesu wpływają na ich sytuację.

⁹⁵⁹Weryfikacja dotyczy m.in. wymagań finansowych (określenie środków, jakimi dysponuje podmiot ubiegający się o koncesję, w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności objętej wnioskiem), ewidencyjnych, planistycznych (obowiązek sporządzania projektu planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, na okres nie krótszy niż 3 lata), przedmiotu oraz zakresu prowadzonej działalności, na którą ma być wydana koncesja, informacji o dotychczasowej działalności wnioskodawcy, określenia czasu, na jaki koncesja ma być udzielona, wraz ze wskazaniem daty rozpoczęcia działalności. Ponadto koncesja określa szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców, w zakresie zapewnienia zdolności do dostarczania paliw lub energii w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu wymagań jakościowych.

⁹⁶⁰M. Duda, który postrzega koncesjonowanie jako (...) *przejaw zbędnego interwencjonizmu państwa i źródło potencjalnej korupcji* (...). Na tendencje liberalizujące w tym zakresie zwraca uwagę również Prezes URE wskazując na propozycje odmiennej regulacji w obszarze koncesjonowania przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność gospodarczą dotyczącą obrotu paliwami ciekłymi, tj. zamieszczenie w ustawie wprowadzającej rejestr przedsiębiorstw paliwowych w miejsce koncesjonowania – co zmierza w kierunku deregulacji tego sektora. Na inne niebezpieczeństwo związane z koncesjonowaniem zwrócił natomiast uwagę L. Juchniewicz, który potraktował je jako narzędzie, które można wykorzystać jako barierę dostępu do danego rynku. Zob. [Referat] Regulacja polskiego sektora energetycznego a akcesja do Unii Europejskiej, wygłoszony przez L. Juchniewicza podczas Forum Energetycznego *Zadania polskiego sektora energii związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej* w dniach 26 – 27.9.2000 r. w Zakopanem [online].

ze względu na zwiększające się obowiązki przedsiębiorstw podlegających koncesjonowaniu (przedsiębiorstwa dystrybucji), można również zaobserwować pewien trend, w zakresie rezygnacji tych podmiotów z działalności. Co zdaniem komentatorów wynika przede wszystkim ze zwiększania obowiązków nałożonych na tę grupę przedsiębiorców⁹⁶¹.

Z koncesjonowaniem wiąże się także nakaz wprowadzony przez ustawodawcę w art. 40 *PrEn*, tj. nakaz dalszego prowadzenia działalności objętej koncesją przez okres nie dłuższy niż 2 lata, jeśli wymaga tego interes społeczny. Gdyby państwo nie angażowało się (ingerowało) w działalność sektora, to tego typu nakaz nie miałby racji bytu, ze względu na zasadę nadrzędną, jaką jest wolność działalności gospodarczej (art. 20 i 22 *Konstytucji RP*)⁹⁶². Jednak ze względu na obowiązki gwarancyjne państwa wobec odbiorców w zliberalizowanym i sprywatyzowanym sektorze nadal istnieje konieczność zapewnienia w sposób ciągły i niezwodny dostarczania energii odbiorcom⁹⁶³. W tym sensie stanowi to więc konsekwencję szczególnego charakteru energii (zarówno towaru, jak i usługi), której dostarczanie kwalifikowane jest do usług użyteczności publicznej. Wspomniany wyjątek od zasady wolności gospodarczej związany jest z daleko posuniętą ingerencją państwa w formie nałożenia na przedsiębiorstwo obowiązków o charakterze publicznoprawnym, w celu zapewnienia dostępu do podstawowego dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia. Tym samym państwo (poprzez regulatora rynku) w przypadku zagrożenia interesu społecznego posiada instrument pozwalający na przeciwstawienie się woli zakończenia wykonywania koncesjonowanej działalności⁹⁶⁴. Natomiast interes społeczny wskazany w tym artykule jest klasyczną klauzulą generalną, czyli pojęciem niedookreślonym, a jego znaczenie wymaga każdorazowego zdefiniowania przez Prezesa URE w indywidualnej sprawie, przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności⁹⁶⁵. Tego typu nakaz na tle innych regulacji sektorowych jest jednak narzędziem wyjątkowym, co świadczy o doniosłości interesu (wartości), jaką chroni się za jego pomocą.

Kontrola

Pośrednią ochronę odbiorcy zapewnia także art. 6 *PrEn*, który w sposób wyczerpujący reguluje przeprowadzanie przez przedsiębiorstwo energetyczne, wykonujące działalność gospodarczą w zakresie przesyłania/dystrybucji paliw/energii, kontroli legalności pobierania paliw lub energii, kontroli układów pomiarowo – rozliczeniowych, dotrzymania zawartych umów oraz prawidłowości rozliczeń. Kontrole przeprowadzają osoby upoważnione, konieczne jest także doręczenie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz okazanie legitymacji służbowej kontrolowanemu lub osobie przez niego upoważnionej. Kontrola odbywa się więc w sposób dalece sformalizowany. W celu uniknięcia problemów formalnych, prawodawca jasno określił katalog praw kontrolującego, w zakresie wstępu na teren nieruchomości, działań podejmowanych w trakcie kontroli oraz zbierania i zabezpieczania dowodów, a także obligatoryjne elementy protokołu pokontrolnego, pouczenie kontrolowanego o prawie zgłaszania zastrzeżeń do protokołu oraz o prawie odmowy podpisania protokołu. Ograniczono więc uznaniowość kontroli, zapewniając przy tym minimalne standardy traktowania kontrolowanych, którzy z zasady posiadają mniejszą wiedzę o procedurze kontroli.

Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 29.8.2013), s. 53; M. Duda, *Rola państwa w rynkowej gospodarce energetycznej*, Biuletyn Energetyczny IGEiOŚ, 1998, Nr 2, s. 30; Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2012 r., Biul. URE 2013, Nr 2, s. 10.

⁹⁶¹Prezes URE jako przyczynę wskazuje nowelizację *PrEn* z 2010 r. i związane z nią znaczne poszerzenie obowiązków niektórych podmiotów działających w sektorze.

⁹⁶²W tej sytuacji konieczne jest spełnienie przesłanek z art. 22 *Konstytucji RP*, dopuszczającego ograniczenie tej zasady ze względu na ważny interes publiczny i tylko w drodze ustawy. Wspomniane artykuły stanowią więc zewnętrzne granice ingerencji w wolność gospodarczą

⁹⁶³A. Walaszek – Pyziół, W. Pyziół, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 101.

⁹⁶⁴Z. Muras, *Komentarz do art. 40 PrEn...*, op. cit., s. 1178.

⁹⁶⁵Prezes URE rozpoznając nowy przypadek ma obowiązek rozstrzygnąć, o jaki interes społeczny chodzi. Samo wskazanie na istnienie takiego interesu nie jest wystarczające, gdyż należy jeszcze udowodnić jego wagę (znaczenie) w komparacji do wagi wprowadzenia ograniczeń w wolności gospodarczej konkretnego przedsiębiorstwa sektora.

Na pierwszy rzut oka może wydawać się, że instrument ten nie przyczynia się do upowszechniania wybranych usług. Jednak jednym z wyróżników usług powszechnych jest ich odpowiednia jakość. Bez egzekwowania w sektorze uprawnień kontrolnych, dotrzymanie standardów jakościowych byłoby iluzoryczne. W tym sensie wspomniane instrumenty wpisują się więc w koncepcję uniwersalizacji odpowiedniej jakości usług powszechnych w sektorze energetycznym.

Nakładnie obowiązków jako element chroniący interesy odbiorców

Równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii ujawnia się także pośrednio w art. 4 *PrEn*, mówiącym o obowiązkach przedsiębiorstw. Wspomniany artykuł dotyczy zarówno obowiązków związanych z utrzymywaniem zdolności urządzeń, instalacji i sieci do realizacji zaopatrzenia w te paliwa lub energię w sposób ciągły i niezawodny (przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych – art. 4 ust. 1 *PrEn*), jak i zawierania tzw. umów obowiązkowych (art. 4 ust. 2 *PrEn*). Przy czym obowiązek zawierania umów dotyczy tylko przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii, które są zobowiązane zapewnić wszystkim odbiorcom oraz przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą paliw gazowych lub energii, na zasadzie równoprawnego traktowania, świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii, na zasadach i w zakresie określonym w ustawie.

Na pierwszy rzut oka artykuł ten zdaje się zabezpieczać interesy słabszej strony, czyli odbiorców. Wypada zgodzić się jednak przedstawicielami doktryny, którzy krytykują to rozwiązanie. Obowiązek zawierania umów dotyczy tylko przesyłania i dystrybucji, a nie kluczowej dla odbiorców umowy, czyli umowy sprzedaży. Tym niemniej dzięki nałożeniu na przedsiębiorstwa na poziomie ustawowym obowiązków, w zakresie utrzymywania zdolności urządzeń, instalacji i sieci do realizacji zaopatrzenia w paliwa lub energię w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych oraz obowiązków świadczenia usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii, na zasadach i w zakresie określonym w ustawie, wzmacnia się pozycję odbiorców⁹⁶⁶. Bez takiej regulacji (a więc także ingerencji w swobodę działalności gospodarczej) przedsiębiorstwa nie byłyby zainteresowane kosztownymi, wymagającymi ogromnych nakładów inwestycjami w już istniejącą infrastrukturę i jej rozbudowę. Skutkowałoby to zarówno większą zawodnością systemu energetycznego, jak i zagrożeniem w ciągłym i niezawodnym dostępie do energii⁹⁶⁷.

Nakładając na przedsiębiorstwa sektora obowiązki z art. 4 *PrEn*, jak również art. 4c *PrEn* (świadczenie usług magazynowania), art. 4d ust. 1 *PrEn* (świadczenie usług transportowych) oraz art. 4e ust. 1 *PrEn* (świadczenie usług skraplania gazu), prawodawca wskazał jednocześnie, że warunki ich świadczenia (art. 4f *PrEn*) nie mogą obniżać niezawodności dostarczania i jakości paliw gazowych lub energii poniżej poziomu określonego w odrębnych przepisach oraz powodować niekorzystnej zmiany cen lub stawek opłat za ich dostarczanie, a także zakresu ich dostarczania. W tym sensie nie mogą one uniemożliwiać wywiązywania się przez przedsiębiorstwa energetyczne z obowiązków, w zakresie ochrony interesów odbiorców i ochrony środowiska. Po raz kolejny wyraźnie podkreślono więc

⁹⁶⁶Prezes URE kontroluje także (w sposób pośredni) standardy jakościowe w procesie zatwierdzania taryf. Przedkładając taryfę do zatwierdzenia przedsiębiorstwo zobowiązuje się bowiem do realizacji dostaw o określonych parametrach jakościowych. Dodatkowo, taryfa zawiera także informacje o bonifikatach przysługujących odbiorcy w przypadku ich niedotrzymania. Dając odbiorcom narzędzie do skutecznego egzekwowania publicznych obowiązków po stronie przedsiębiorstw.

⁹⁶⁷Prokonsumencki wymiar tych rozwiązań osłabia fakt, że zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 10 *PrEn* kontrolowanie dotrzymywania przez przedsiębiorstwo energetyczne parametrów jakościowych dostarczanej energii elektrycznej odbywa się na wniosek odbiorcy. Brak inicjatywy odbiorców wyklucza więc aktywność Prezesa URE, który jak sam przyznał (...) *nie ma możliwości technicznych, ani nie dysponuje budżetem umożliwiającym zlecenie zewnętrznym podmiotom pomiarów parametrów jakościowych dostarczanej energii w konkretnych punktach jej odbioru* (...). Zob. Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2013 r., Biul. URE 2014, Nr 2, s. 187 – 188.

znaczenie ochrony interesów odbiorców, przedkładanej nad ogólnorynkowe obowiązki przedsiębiorstw działających w sektorze⁹⁶⁸.

Równoważenie interesów stron

Katalog narzędzi zarówno pośredniej, jak i bezpośredniej ingerencji zawiera wspomniany już art. 23 *PrEn*, mówiący o szerokich kompetencjach Prezesa URE. Narzędzia bezpośredniej ingerencji zostały już dokładnie omówione, w tym miejscu zostaną więc przywołane tylko instrumenty pośredniego oddziaływania na interesy odbiorców końcowych (równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii), w szczególności zaś odbiorców wrażliwych. Tak więc na gruncie niniejszej pracy należą do nich m.in. uprawnienia w zakresie udzielania i cofania koncesji, kontrolowania wykonania obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa (m.in. w art. 9a *PrEn*), uzgadnianie projektów planów, wyznaczanie OSP, OSD oraz operatorów systemu magazynowania, systemu skraplania gazu ziemnego lub operatora systemu połączonego, zatwierdzanie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci, organizowanie i przeprowadzanie przetargu, dotyczącego wyłaniania sprzedawców z urzędu, współdziałanie z właściwymi organami w przeciwdziałaniu praktykom przedsiębiorstw energetycznych ograniczającym konkurencję, ustalanie metod kontroli i podejmowanie działań dla poprawy efektywności przedsiębiorstw energetycznych, monitorowanie funkcjonowania systemu gazowego i elektroenergetycznego, m.in. w zakresie mechanizmów bilansowania systemu gazowego lub systemu elektroenergetycznego oraz zarządzania ograniczeniami w krajowym systemie gazowym i elektroenergetycznym. Wykonywanie przez Prezesa URE wymienionych uprawnień ma więc umożliwić skuteczny nadzór nad rynkiem, a w konsekwencji realizację celu, jakim jest równoważenie interesów przedsiębiorstw sektora oraz odbiorców paliw i energii.

Równoważenie interesów stron odbywa się także za pomocą wykonywania przez Prezesa URE uprawnień związanych z pozyskiwaniem informacji od przedsiębiorców, do których sam odbiorca końcowy nie miałby dostępu. Aby więc zmniejszyć dysproporcję informacji (działającą niewątpliwie na korzyść podmiotów silniejszych), na podstawie art. 28 *PrEn*, Prezes URE ma m.in. prawo wglądu do ksiąg rachunkowych przedsiębiorstwa energetycznego oraz może żądać przedstawienia informacji, dotyczących wykonywanej przez to przedsiębiorstwo działalności gospodarczej, w tym także informacji o jego projektach inwestycyjnych, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych.

Instrument ochrony odbiorców wprowadza także art. 54 *PrEn*, mający na celu kontrolę zarówno kwalifikacji osób eksploatujących infrastrukturę sieciową⁹⁶⁹, stan tej infrastruktury oraz parametrów przesyłanej nią energii (kontrola standardów jakościowych obsługi odbiorców oraz kontrolowanie parametrów jakościowych dostarczanej energii elektrycznej oraz paliw gazowych). Na tej podstawie Prezes URE kontroluje zarówno napięcie w sieci oraz występowanie przerw w dostawach, jak również zapobiega skutkom stosowania przez przedsiębiorstwa standardów obsługi niemieszczących się w regulujących je przepisach. Wiąże się to także z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, które mają być realizowane w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych. Podejmowane działania mają różnorodny charakter, a należą do nich m.in. pozyskiwanie

⁹⁶⁸Kontynuując ten kierunek analizy, można przyjąć, że także obowiązki i związana z nimi odpowiedzialność przedsiębiorców z art. 9b, art. 9c, art. 9d, 9j, art. 10 oraz art. 11 *PrEn*, mają pośredni wpływ na sytuację odbiorców (odbiorców wrażliwych) w sektorze. Ograniczają one nie tylko siłę i swobodę rynkową silniejszej strony relacji, ale zapewniają także realizację elementów, składających się na pojęcie usługi powszechnej.

⁹⁶⁹Dokonuje się to na podstawie art. 54 ust. 3 pkt 1, ust. 3a i ust. 3b *PrEn* za pomocą m.in. powoływania komisji kwalifikacyjnych, których zadaniem jest sprawdzenie kwalifikacji osób zajmujących się dozorem lub eksploatacją określonych w przepisach urządzeń, instalacji i sieci, a także wydawanie świadectw potwierdzających te kwalifikacje dla osób zajmujących się tego rodzaju działalnością.

i analiza informacji na temat bieżącego funkcjonowania systemu elektroenergetycznego oraz informacji o stanie infrastruktury sieciowej oraz potrzebach inwestycyjnych OSP i OSD w trakcie uzgadniania projektów planów rozwoju przedsiębiorstw sieciowych, prowadzenie kontroli stanu zapasów węgla w elektrowniach, prowadzenie bazy informacyjnej o przedsiębiorstwach sektora tworzonej na podstawie rocznych sprawozdań oraz podejmowanie nieperiodycznych badań, związanych z wyjaśnianiem nadzwyczajnych sytuacji zagrażających bezpieczeństwu pracy sieci. Znając desygnaty pojęcia usługi powszechnej można więc uznać, że wspomniane obowiązki Prezesa URE wpisują się w zakres kontrolowania elementów składających się na to pojęcie.

Konsekwentnie, narzędziem pośrednio wpływającym na sytuację odbiorców są także wykonywane przez Prezesa URE obowiązki kontrolne wobec przedsiębiorstw sektora, szczególnie w odniesieniu do bezpieczeństwa systemu, a co za tym idzie bezpieczeństwa dostaw dla odbiorców i zapewnienie realizacji ich interesów w sektorze, które to interesy sprowadzają się w dużej mierze do zapewnienia świadczenia usługi powszechnej. Ustawodawca celowo wyposażył więc Prezesa URE w możliwość prowadzenia kontroli przedsiębiorstw sektora na różnych etapach ich działalności, zarówno podczas ubiegania się o koncesje, jak również w przypadku zgłoszenia dokonania naruszenia przez nie prawa albo też wykonywanie bieżącej kontroli nad taryfowaniem. Jest to o tyle istotne, że specyfika polskiej infrastruktury (wybudowanej w większości w latach 60. i 70. XX w.) nie gwarantuje takiego stopnia bezpieczeństwa, jakiego można by od niej oczekiwać⁹⁷⁰. Do tego poziom techniczny infrastruktury ma niekorzystny wpływ nie tylko na zdolność przyłączania nowych podmiotów, ale generuje również zwiększone straty sieciowe (podczas przesyłu energii elektrycznej). Zapewnienie odbiorcom dostępu do dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia wymaga więc ciągłego monitorowania stanu sieci oraz osób ją obsługujących. Bez takich działań przedsiębiorstwa energetyczne w ramach oszczędności odkładałyby modernizację sieci, a awarie i nieplanowane wyłączenia z tym związane byłyby znacznie częstsze, co należałoby ocenić, jako działania na szkodę odbiorców.

Planowanie rozwoju sieci a bezpieczeństwo odbiorców

Z powyższym koresponduje także obowiązek nałożony na przedsiębiorstwa sektora, zajmujące się przesyłem lub dystrybucją (znowelizowany art. 16 *PrEn*), w zakresie obowiązku sporządzania planów rozwoju sieci oraz uzgadniania tych planów z Prezesem URE (art. 16 ust. 13 *PrEn*). Tworzenie planów ma więc na celu ocenę obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe i energię elektryczną, a w konsekwencji przeciwdziałanie ewentualnym niedoborom w tym zakresie. Prócz prognostycznego waloru tego typu planów, ich uzgodnienie z Prezesem URE umożliwia nadzór nad poziomem kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa tak, by nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat, a przedsiębiorstwa zachowały właściwe proporcje między kosztami budowy nowych połączeń międzysystemowych, a korzyściami dla odbiorców końcowych wynikającymi z ich budowy. Co istotne, nałożenie tego typu zobowiązań znajduje także uzasadnienie w charakterze przedsiębiorstw, zajmujących się przesyłem i dystrybucją, związanych z działalnością w sferze użyteczności publicznej i świadczeniem usług publicznych (w ogólnym interesie gospodarczym)⁹⁷¹, co jest konsekwencją prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, konieczności zapewnienia ciągłości, powszechności oraz odpowiedniej jakości usług. Państwo, nakładając obowiązki w związku ze świadczeniem usług publicznych, dokonuje zatem daleko idącej ingerencji w wolność gospodarczą funkcjonujących w sektorze przedsiębiorstw, dającym tym

⁹⁷⁰Jednocześnie należy pamiętać, że wiele przedsiębiorstw energetycznych zdecydowało się na przeprowadzenie remontów i modernizacji. Biorąc jednak pod uwagę skalę inwestycji jakie powinny zostać przeprowadzone oraz faktycznie wykonywanych, jest to kropla w morzu potrzeb.

⁹⁷¹M. Czamecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 347 i nast.

samym administracji publicznej/gospodarczej odpowiednie narzędzie do stymulowania pożądanych z punktu widzenia interesu publicznego działań.

Pośrednia ochrona nie ogranicza się jednak tylko do już wymienionych działań. Zapewnia ją także art. 16b *PrEn*, nakazując OSP realizowanie w pierwszej kolejności działań niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, ochrony interesów odbiorców i ochrony środowiska, czyniąc tym samym z ochrony interesów odbiorców priorytet w stosunku do celów rynkowych, związanych z orientacją na zysk. Ustawodawca ingeruje także pośrednio za pomocą nakładania na gminy (do których zadań własnych należy zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe) obowiązków planistycznych. Odnosi się to zarówno do projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (art. 19 *PrEn*), jak i projektu planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części (art. 20 *PrEn*). Również w tym przypadku można przyjąć, że obowiązki planistyczne mają na celu ochronę odbiorców i ich interesów, związanych z ciągłością dostaw. Praktyka życia gospodarczego pokazuje jednak, że w skali kraju niewiele gmin dysponuje takimi planami, przez co ochrona przez nie gwarantowana pozostaje w dużej mierze iluzoryczna. Pod tym względem jest to więc narzędzie wysoce nieskuteczne.

Co już zostało wcześniej zasygnalizowane, prezentowany w niniejszej pracy katalog instrumentów pośredniej ingerencji nie jest jednak jedynym możliwym. W zależności od założeń wyjściowych, możliwe jest więc jego odmienne ukształtowanie. Tym niemniej na gruncie niniejszej pracy ostatnim narzędziem, które chroni pośrednio wszystkich odbiorców końcowych⁹⁷² jest mechanizm nakładania na przedsiębiorstwa energetyczne kar pieniężnych (art. 56 i nast. *PrEn*). Racjonalny prawodawca musi przecież uwzględniać założenie, iż nie wszystkie podmioty dobrowolnie będą realizować założone przez niego cele. Konieczne jest więc normatywne usankcjonowanie naruszeń prawa, w tym wypadku norm *PrEn*, przy czym wprowadzenie kar pieniężnych ma także za zadanie odstraszyć (funkcja prewencyjna) podmioty, które w przypadku braku kar zdecydowałyby się na inne, niezgodne z oczekiwaniami prawodawcy zachowanie⁹⁷³. W tym celu Prezes URE został wyposażony w kompetencje o charakterze karnym (m.in. z art. 56 *PrEn*).

Ewolucja ingerencji jako odpowiedź na wyzwania społeczno – gospodarcze

Z istoty zjawiska ingerencji wynika, iż nie jest ona stała i niezmienna w czasie. Stąd państwo w odpowiedzi na wyzwania, związane z procesami liberalizacyjnymi w sektorze oraz regulacją, w zależności od wagi zagrożonych wartości i proporcjonalnie do celów, zmienia intensywność oraz zakres ingerencji⁹⁷⁴. Z pojęciem ingerencji nierozdzielnie związane jest więc pojęcie jej proporcjonalności. Państwo ingerujące musi mieć więc na uwadze, czy jest w stanie doprowadzić do założonych celów oraz czy dane działania są niezbędne, a efekty proporcjonalne do ciężarów przez

⁹⁷²Instrument nakładania kar pieniężnych nie służy tylko równoważeniu interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Ma on także na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, rozwoju konkurencji, uwzględniania wymogów ochrony środowiska oraz zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych.

⁹⁷³Ustalając wysokość kary pieniężnej Prezes URE bierze pod uwagę kilka okoliczności, tj. stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie ukaranego podmiotu, a także jego możliwości finansowe. Dodatkowo maksymalna wysokość wymierzonej kary nie może przekroczyć 15% przychodu z działalności koncesjonowanej danego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Przykładowo, zgodnie z danymi za rok 2012 r. suma kar wymierzonych przez Prezesa URE, nałożonych na podmioty regulowane wyniosła 26 225 910,86 zł, co było efektem 399 postępowań. Natomiast w 2015 r. Prezes URE, na mocy przysługujących regulatorowi uprawnień, wymierzył kary, których łączna wartość wyniosła 12 247 175,79 zł, co było efektem 546 postępowań prowadzonych przez departamenty i oddziały terenowe URE, z których 230 zakończyło się wymierzeniem określonej kary. Zob. Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2012 r., Biul. URE 2013, Nr 2, s. 139; Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2015 r., Biul. URE 2016, Nr 2, s. 247.

⁹⁷⁴W tym kontekście TK podkreślił (...) iż rzeczą ustawodawcy jest wybór celu i środków określonej regulacji ustawowej. Ten cel jednak powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu (...). Wyrok TK z 26.4.1999 r., K 33/98, OTK ZU 1999, Nr 4, poz. 71.

nie nakładanych. Ingerencja państwa powinna być więc nie tylko obiektywnie uzasadniona, ale przede wszystkim (...) *proporcjonalna do rangi dóbr chronionych i adekwatne względem zamierzonego efektu* (...). *Ustawodawca musi zatem uznać, iż konkretna ingerencja jest jedynym sposobem rozwiązania kolizji wartości i efektywnej ochrony wartości traktowanej, jako nadrzędna* (...) ⁹⁷⁵.

Odwołując się ponownie do metafory połowy drogi, obecne rozwiązania powinno traktować się jako pewien etap na drodze do dokończenia procesu liberalizacji obrotu energią elektryczną. Ostatecznie rynek zmierza bowiem do całkowitego uwolnienia sprzedawców od obowiązku przedkładania do zatwierdzania taryf dla energii elektrycznej. Na to nakładają się także wyzwania, związane z monitorowaniem zachowań odbiorców, w zakresie zmiany sprzedawcy i wynikających z tego zagrożeń. Z tego względu z roku na rok kompetencje Prezesa URE ulegają i będą ulegać poszerzeniu.

W konsekwencji można przyjąć, że narzędzia za pomocą których dokonuje się ingerencja państwa w sektor oraz jej rozmiar muszą ulec zmianie. Nie tylko ze względu na wymogi wynikające z implementacji przepisów unijnych, ale także ze względu na fakt, iż cele w zakresie ochrony odbiorców, wraz ze zmieniającym się sektorem, wymagają nowych rozwiązań ⁹⁷⁶. Aby sprostać tym wyzwaniom, ingerencja winna być więc wypadkową właściwego osądu sytuacji na rynku, zrozumienia siły i ograniczeń, jakie niesie za sobą pełna liberalizacja sektora oraz analizy jej efektywności ⁹⁷⁷. *A contrario*, nieskuteczna ingerencja, wykonywana przy użyciu nieodpowiednich (nieefektywnych) narzędzi będzie skutkowałą wydłużaniem procesu przechodzenia z obecnego modelu sektora do modelu docelowego. Dotychczasowe rozważania wskazują jednak, że im rynek w sektorze jest bardziej konkurencyjny, tym trudniej realizować w nim cele prospołeczne. Zdaniem wielu komentatorów, ingerencja z tym związana (szczególnie w odniesieniu do celu, jakim jest ochrona odbiorców wrażliwych, poprzez zapewnienie dostępu do usług powszechnych) będzie się pogłębiać ⁹⁷⁸.

Nowy etap na drodze do liberalizacji sektora?

Jednym z celów obecności państwa w sektorze jest korygowanie negatywnych (albo niepożądanych) skutków społeczno – ekonomicznych, jakie generuje liberalna gospodarka. Polskie prawo energetyczne zdaje się jednak nie nadążać (pomimo ponad 50 nowelizacji) za zmianami, związanymi z liberalizacją sektora oraz zmianami, w zakresie roli państwa ⁹⁷⁹. Spodziewana przez wielu jest więc ewolucja formy i zakresu ingerencji państwa, będąca odpowiedzią na zmiany, nie tylko w sektorze, ale także w jego zewnętrznym, polityczno – gospodarczym otoczeniu ⁹⁸⁰.

⁹⁷⁵D. Dudek, *Zasady ochrony wolności i praw człowieka* [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 107.

⁹⁷⁶Zmiana w tym zakresie dotyczy przede wszystkim rodzaju oraz narzędzi ingerowania, gdyż państwo wycofując się z bezpośredniej kontroli kluczowych sektorów gospodarki (w tym sektora energetycznego), kontrolę zastąpiło instrumentami pośrednimi. Zob. M. Raczyński, *Znaczenie niezależności regulatora...*, op. cit., s. 94.

⁹⁷⁷K.E. Train, *Optimal Regulation...*, op. cit., s. 315.

⁹⁷⁸Vulnerable Consumers Working Group, jednoznacznie wskazuje, że dotychczasowe narzędzia ingerencji, jakimi były regulowane ceny dla odbiorców końcowych powinny przestać obowiązywać. Jednak proces odchodzenia od nich w imię konkurencyjności sektora musi być powiązany ze stworzeniem odpowiednich instrumentów ochrony (*appropriate protection/assistance through other means*), które to instrumenty powinny powodować jak najmniejsze zakłócenia dla konkurencji w obrębie wspólnego rynku energii w UE. Zob. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2012) 663 z 15.11.2012 r. Uruchomienie wewnętrznego rynku energii [online]. Dostępny: <www.eur-lex.europa.eu> (dostęp: 10.10.2013), s. 11; Initial Report for the London Forum 2012, przygotowany przez Vulnerable Consumers Working Group [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 19.7.2013).

⁹⁷⁹W. Hoff wprost wskazuje, iż (...) *polskie prawo nie przewiduje (...) takich instrumentów, które pozwalałyby współdziałać administracji rządowej w kształtowaniu polityki wobec rynku w zakresie uzasadnionym odpowiedzialnością polityczną za gospodarkę* (...). Zob. W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit., s. 33.

⁹⁸⁰A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Posłowie* [w:] M. Okólski (red.), *Jaki model rynku energii?*, Warszawa 2001, s. 2.

Generalizując pewne założenia, dotychczasowe instrumenty sprawdzały się w zakresie regulacji – w jej prokonkurencyjnym wymiarze, oraz w zakresie uzyskiwania przez odbiorców dostępu do informacji, na podstawie której mogliby podejmować bardziej świadome i racjonalne decyzje na wolnym rynku energii. Jednak w przypadku odbiorców wrażliwych instrumenty ingerencji zdają się nie odpowiadać wymogom, które stawia przed prawodawcą konstrukcja gwarantowanego dostępu do usługi powszechnej. Efektywna regulacja w sektorze energetycznym łączy bowiem publiczną odpowiedzialność za realizację zadań, z ich wykonywaniem przez podmioty prywatne. Niestety, ocena dostępności usług powszechnych zdaje się wskazywać na problemy w ramach skuteczności wykonywania nadzoru gwarantującego. Społeczny wymiar sektora wymaga więc modyfikacji dotychczasowych instrumentów ingerencji pod kątem większej indywidualizacji oraz poprawy efektywności systemu. Bo choć nakaz uwzględniania efektywności tworzonych rozwiązań jest pochodną zasad prawa gospodarczego publicznego (proporcjonalności), to wymóg indywidualizacji kreowanych rozwiązań stosowany jest już stosunkowo rzadko⁹⁸¹. Tak też jest w przypadku systemu wsparcia odbiorców wrażliwych energii elektrycznej.

2.3.3. System wsparcia odbiorców wrażliwych

Omówiona dotychczas ingerencja (pośrednia i bezpośrednia), dotyczy wszystkich odbiorców, bez względu na występowanie dodatkowych czynników w postaci wrażliwości energetycznej. Do czasu wejścia w życie nowelizacji z 11.9.2013 r. ochrona odbiorców wrażliwych odbywała się więc tylko za pomocą ogólnych reguł – wspólnych dla wszystkich odbiorców. Dopiero po tej dacie *PrEn* wzbogaciło się więc o normy dedykowane tylko tej grupie odbiorców, tworząc ramy systemu wsparcia odbiorców wrażliwych społecznie. Dlatego też, aby poznać szczegóły rozwiązań, w zakresie zapewnienia ciągłości i jakości usług powszechnych po prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, konieczne jest poznanie szczegółów systemu wsparcia, mającego zapewnić ochronę określonych wartości w sektorze.

Obecny kształt systemu wsparcia odbiorców wrażliwych nie powstał jednak w próżni legislacyjnej i powinno się patrzeć na niego przez pryzmat wcześniejszych projektów ustaw, które pojawiały się już od 2008 r. W tym sensie jest on także ich spadkobiercą. Aby więc zrozumieć założenia obecnego modelu, powinno się ponownie odwołać do ogólnych założeń dotychczasowych propozycji, poczynając od 2008 r., aż do nowelizacji *PrEn*, wprowadzającej system w ostatecznym kształcie.

Pierwsze propozycje kształtu systemu wsparcia

Wcześniejsze analizy wskazują, że pierwszy model z 2008 r. (*Raport URE*), opierał się na już istniejących rozwiązaniach, funkcjonujących w ramach systemu pomocy społecznej (kryterium przyznawania pomocy – art. 7 i 8 *UOPS* oraz art. 3 *UODM*). Pomoc odbiorcy wrażliwemu miała być świadczona przez gminy, za pomocą ośrodków pomocy społecznej oraz wydziały mieszkaniowe w formie dodatków celowych, mieszkaniowych i kontraktu socjalnego. Pozycję odbiorcy wrażliwego wzmacniałby obowiązek opracowywania przez gminy projektów założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, paliwa gazowe i energię elektryczną, w zakresie ustalenia liczby odbiorców wrażliwych oraz planów przyszłych działań z tym związanych. Dodatkowo przedsiębiorstwa miały być zobowiązane do informowania gmin o planowanym zaprzestaniu dostaw energii lub gazu. Dobrowolnym uzupełnieniem modelu byłby natomiast CSR przedsiębiorstw energetycznych.

⁹⁸¹Na gruncie *PrEn* stosuje ją art. 56 w zakresie indywidualizacji kar pieniężnych ze względu na przychód ukaranego przedsiębiorcy.

Drugi model (*Projekt 2008*) (tym razem już w formie projektu ustawy) opierał się na założeniach poprzedniego, idąc dalej w zakresie poszerzania kompetencji Prezesa URE odnośnie monitorowania rynku energii elektrycznej, paliw gazowych oraz ciepła. Natomiast trzeci (*Założenia nr 1, 2 i 3*) stosunkowo mocno poszerzał zakres ingerencji państwa, tworząc w ramach już funkcjonujących regulacji (*PrEn* i *UOPS*) instrument pomocy w postaci ryczału (bonifikaty) dla odbiorców wrażliwych w wysokości 30% (obniżenie rachunków odbiorcy wrażliwego o wielkość przyznanego ryczału przy uwzględnieniu trzech progów zużycia w zależności od wielkości gospodarstwa domowego). Wysokość ryczału rekompensowanego przedsiębiorstwom energetycznym przez budżet państwa zmieniałaby się co roku w zależności od średnich cen energii. Przy czym – w przeciwieństwie do dwóch poprzednich, model ten tworzył dodatkowe obowiązki po stronie przedsiębiorstw, opierając na nich (przy niewielkim wsparciu ośrodków pomocy społecznej) system ochrony odbiorców wrażliwych. Dla uzupełnienia systemu zaplanowano także (obligatoryjny w przypadku odbiorców wrażliwych) obowiązek instalowania liczników przedpłatowych na koszt przedsiębiorstwa energetycznego.

Kompleksowe rozwiązania

Kolejny model powstał w ramach projektu nowego prawa energetycznego (*Projekt 2011*). Już z tego względu zakres projektowanych zmian i elementów modelu znacznie poszerzył się w porównaniu do poprzednich, wąsko ukierunkowanych propozycji. Zwiększono zakres podmiotowy, włączając do pojęcia odbiorcy wrażliwego także członków rodziny odbiorcy. Jednak – podobnie jak w dotychczasowych modelach, również ten opierał się na rekompensowanym przez państwo ryczałcie, dzięki któremu odbiorca wrażliwy mógłby pomniejszać rachunek ze energią elektryczną o kwotę ryczału stanowiącego rocznie nie więcej niż 30% i nie mniej niż 20% iloczynu zużycia energii oraz średniej ceny energii ogłaszanej przez Prezesa URE, przy uwzględnieniu trzech progów (limitów) zużycia. Także w tym modelu system opierał się głównie na przedsiębiorstwach sektora, na które nałożono szereg obowiązków (m.in. sporządzanie i aktualizowanie wykazu odbiorców wrażliwych oraz współpraca z ośrodkami pomocy społecznej) oraz obarczono je ryzykiem, związanym z prawidłowością naliczania ryczału oraz trudnościami związanymi z dochodzeniem roszczeń za nienależnie przyznany i pobrany przez odbiorców wrażliwych ryczałt. System uzupełniono o obligatoryjne instalowanie liczników przedpłatowych odbiorcom wrażliwym w przypadku zwłoki z regulowaniem przez nich należności. Wskazane elementy odnosiły się do wyodrębnionej ustawowo kategorii odbiorców wrażliwych, są oni jednak częścią szerszej grupy, czyli odbiorców w gospodarstwach domowych. Tak więc proponowane w *Projekcie 2011* zmiany, w zakresie wzmocnienia sytuacji odbiorców w gospodarstwach domowych, wzmacniały także pozycję odbiorców wrażliwych. *Projekt 2011* wprowadzał więc m.in. poszerzenie obowiązków informacyjnych przedsiębiorców, obowiązek świadczenia usługi kompleksowej na podstawie umowy kompleksowej dla odbiorców w gospodarstwach domowych, dostarczanie odbiorcy kopii zbioru praw konsumenta energii elektrycznej, wprowadzenie GUD (z czym wiązały się ułatwienia w procesie zmiany sprzedawcy i instytucja sprzedawcy awaryjnego). Zmiany miały dotyczyć także obostrzeń, w zakresie zakazu wstrzymania dostaw lub warunków ich kontynuowania oraz związanej z tym procedury odwoławczej (skarga na wstrzymanie dostaw lub wniosek o rozpatrzenie sporu) oraz nowego organu w tym procesie – sądach polubownych. *Projekt 2011* wprowadzał również wymaganą dyrektywami instytucję Rzecznika Praw Odbiorców.

Zmiana priorytetów

W porównaniu do poprzedniego modelu, kolejny *Projekt 2012* radykalnie odchodził od dotychczasowych rozwiązań, tworząc model w całości oparty o krajowy system zabezpieczenia

społecznego, odseparowując go tym samym od regulacji *PrEn*. Z tego względu model, w swojej strukturze opierał się o gminy (ośrodki pomocy społecznej), które w ramach realizacji zadań własnych, o charakterze obowiązkowym miały świadczyć pomoc, w postaci dodatku energetycznego i gazowego. W tym sensie stanowiły więc one dodatki do zasiłków stałych i okresowych. Wysokość dodatków (tak jak w poprzednich modelach) powiązano z limitem zużycia i wielkością gospodarstwa domowego. Utrzymano także częściowo zmodyfikowane postulaty, w zakresie skarg i reklamacji (przyczyn, trybu oraz terminów), umowy kompleksowej, obowiązków informacyjnych, udostępniania kopii zbioru praw konsumenta energii elektrycznej, GUD, sprzedawcy awaryjnego, wstrzymywania i kontynuowania dostaw, funkcjonowania sądów polubownych (choć w tych ostatnich zmieniono zasady ich działania), instalowania inteligentnych liczników, a także stworzenia Punktu Informacyjnego dla Odbiorców Paliw i Energii w miejsce Rzecznika Praw Odbiorców. Nowością było natomiast to, że *Projekt 2012* wprowadzał nową kategorię odbiorców – odbiorców chronionych w odniesieniu do odbiorców gazu.

Pierwsza regulacja ustawowa

Prace nad modelem systemu wsparcia trwały od 2008 r., jednak dopiero rok 2013 (rok zakończenia działań legislacyjnych związanych z *Poselskim Projektem 2012*) przyniósł ostateczny kształt obowiązującego modelu. Patrząc na niego z perspektywy wcześniejszych rozwiązań, zawierał on najwięcej kompleksowych rozwiązań, w odniesieniu do ujętego całościowo systemu wsparcia. Niestety, długa ścieżka legislacyjna nie uchroniła go przed szeregiem błędów.

Podstawą obecnego systemu jest więc definicja odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej, którym jest osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy, w rozumieniu art. 2 ust. 1 *UODM*, będąca przy tym stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej, zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkująca w miejscu dostarczania energii elektrycznej (art. 3 ust. 13c *PrEn*). System zawiera także definicję odbiorcy wrażliwego paliw gazowych (art. 3 ust. 13d *PrEn*)⁹⁸².

Wrażliwemu odbiorcy energii elektrycznej przysługuje zryczałtowany dodatek energetyczny (art. 5c *PrEn*), który wynosi rocznie nie więcej niż 30% iloczynu limitu zużycia energii elektrycznej oraz średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym. Ustawodawca (biorąc pod uwagę średnie zużycie energii w gospodarstwach domowych), ustalił limity na poziomie odpowiednio 900 kWh w roku kalendarzowym dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez osobę samotną, 1250 kWh w roku kalendarzowym dla gospodarstwa domowego składającego się z 2 do 4 osób oraz 1500 kWh w roku kalendarzowym dla gospodarstwa domowego składającego się z co najmniej 5 osób. Ze względu na zmieniające się ceny energii, wysokość dodatku (obowiązującego w kolejnych 12 miesiącach) jest ogłaszana w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku przez ministra właściwego do spraw energii w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej – Monitor Polski. Aby otrzymać dodatek energetyczny, odbiorca (spełniający kryteria ze wspomnianej wcześniej definicji) powinien złożyć wniosek wraz z kopią umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej. Adresatem wniosku jest wójt/burmistrz lub prezydent miasta, który przyznaje wspomniany dodatek w drodze decyzji. Główny ciężar funkcjonowania systemu przeniesiono na gminy, na których spoczywa obowiązek wypłat dodatków w terminie do 10 dnia każdego miesiąca⁹⁸³, przy czym wysokość comiesięcznego dodatku to 1/12 rocznej kwoty dodatku, ogłaszanej przez ministra

⁹⁸²Odbiorca wrażliwy paliw gazowych to osoba, której przyznano ryczałt na zakup opału w rozumieniu art. 6 ust. 7 *UODM*, która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży paliw gazowych zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania paliw gazowych.

⁹⁸³Wyjątkiem jest miesiąc styczeń, w którym dodatek energetyczny wypłaca się do 30 dnia tego miesiąca.

właściwego do spraw energii⁹⁸⁴. Natomiast poza główną regulacją systemu (art. 5c – 5g *PrEn*) znalazł się wcześniej wspomniany art. 6f *PrEn*, zgodnie z którym w przypadku, gdy odbiorca wrażliwy paliw gazowych lub energii elektrycznej złoży wniosek w przedsiębiorstwie energetycznym zajmującym się dystrybucją paliw gazowych lub energii elektrycznej o zainstalowanie przedpłatowego układu pomiarowo – rozliczeniowego, przedsiębiorstwo to jest obowiązane zainstalować taki układ, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wniosku. Przedsiębiorstwo to ponosi także koszty zainstalowania układu. Ze względu na specyfikę zjawiska wrażliwości energetycznej, system uzupełniają także regulacje ogólne, dotyczące ogółu odbiorców. Przykładowo są to warunki wypowiedzania umów zawartych na czas oznaczony i nieoznaczony (art. 4j ust. 3 i 3a *PrEn*) oraz procedura zmiany sprzedawcy (art. 4j ust. 6 i 7 *PrEn*).

Kontynuacja czy rewolucja?

Podsumowując tę część analiz, obecny model opiera się w dużej mierze na wcześniejszych rozwiązaniach. Z *Raportem 2008* wiąże go propozycja świadczenia pomocy w oparciu o dodatek mieszkaniowy. Z projektami Ministerstwa Gospodarki postulat obowiązku instalowania w określonych okolicznościach odbiorcom wrażliwym liczników przedpłatowych na koszt przedsiębiorstwa energetycznego. Wspólny z *Projektem 2011* jest natomiast m.in. postulat wprowadzenia trzech progów (limitów) zużycia, a z *Projektem 2012* łączy go instytucja dodatku energetycznego zamiast postulowanego wcześniej ryczału i bonifikat.

Prawodawca unijny określił bardzo ogólne ramy krajowego systemu wsparcia odbiorców wrażliwych, dając państwom członkowskim autonomię wyboru osiągnięcia cel. Niestety, omówiony pokrótce polski system wydaje się być niewystarczający do zrealizowania głównego celu tej regulacji, a więc ograniczenia (lub też całkowitego wyeliminowania) zjawiska wrażliwości energetycznej części gospodarstw domowych. Podstawą interwencji publicznej (co wielokrotnie podkreślała już KE) jest planowanie interwencji w sposób całościowy, z uwzględnieniem celów polityki energetycznej oraz potrzeby koordynacji różnych jej instrumentów. Planując interwencję, Polska, jako państwo członkowskie UE winna zagwarantować więc, aby odpowiadała ona nie tylko przyjętym celom, ale też nie wykraczała poza zakres działań koniecznych do ich osiągnięcia (kryterium proporcjonalności)⁹⁸⁵. W przypadku obowiązującego modelu można jednak zauważyć, że polski prawodawca, tworząc system, nie wskazał dla niego żadnego celu, co w kontekście faktu, iż regulacje prawne powstają w konkretnym, mierzalnym celu, a nie dla samego ich kreowania, wydaje się być podejściem nieprawidłowym⁹⁸⁶. Jest to o tyle ważne, że brak teleologicznego wymiaru systemu pozbawia prawodawcę możliwości następnej oceny jego skuteczności. Trudno bowiem bez punktu odniesienia przeprowadzić podstawową analizę z perspektywy proporcjonalności celów i środków do nich prowadzących. Tak skonstruowany system wsparcia nie odpowiada więc podstawowym wymogom stawianym narzędziom ingerencji.

⁹⁸⁴Finansowanie systemu opiera się na otrzymywanych przez gminy dotacjach celowych z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku energetycznego, w granicach kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej. Przy ustalaniu wysokości dotacji celowej na realizację wypłat dodatku energetycznego uwzględnia się koszty wypłacania odbiorcom wrażliwym energii elektrycznej dodatku energetycznego, w wysokości 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w gminie (art. 5f *PrEn*). Gmina składa wojewodzie wniosek o przyznanie dotacji co kwartał, w terminie do 15 dnia miesiąca poprzedzającego dany kwartał, a wojewodowie przekazują dotacje gminom w granicach kwot określonych na ten cel w budżecie państwa. W terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego dany kwartał wojewoda przedstawia Ministrowi Finansów wniosek o zwiększenie budżetu. Wniosek na pierwszy kwartał wojewoda przedstawia w terminie do dnia 10 stycznia danego roku. Dotacje na dany kwartał są przekazywane gminom przez wojewodę, na podstawie wniosku w miesięcznych ratach.

⁹⁸⁵Komunikat Komisji Europejskiej C(2013) 7243 z 5.11.2013 r. Realizacja rynku wewnętrznego energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej [online]. Dostępny: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 24.3.2015).

⁹⁸⁶Podstawą systemu prawnego jest nie tyle wykonywanie prawa (jego stosowanie), ale osiągnięcie celu danej regulacji. Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 97.

Z jednej strony są więc dyrektywy III pakietu liberalizacyjnego, które w powiązaniu z innymi dokumentami wspólnotowymi identyfikują przyczyny powstania systemu wsparcia dla wyeliminowania negatywnego z punktu widzenia interesu ogólnie wspólnotowego zjawiska⁹⁸⁷. Z drugiej zaś strony jest zarówno *PrEn*, jak i uzasadnienie projektu ustawy, na podstawie której wprowadzono system, które milczą o celu, w postaci chociażby zmniejszenia liczby odbiorców wrażliwych. Konsekwencją takiego podejścia jest więc brak jakichkolwiek założeń, w zakresie ograniczenia (lub wyeliminowania) zjawiska wrażliwości energetycznej gospodarstw domowych. Wbrew intencjom twórców III pakietu liberalizacyjnego, polski system nie jest ukierunkowany na zwalczanie przyczyn oraz eliminację skutków wykluczenia i wrażliwości energetycznej. Ustawodawca, wprowadzając do *PrEn* system wsparcia, w postaci dodatku energetycznego, opartego na konstrukcji funkcjonujących już dodatków mieszkaniowych bez dodatkowych zachęt i warunków, mających na celu usamodzielnienie się beneficjentów, doprowadził do sytuacji, gdy państwo wyręcza określoną grupę odbiorców w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych. Nie wspierając ich jednak w działaniach mających na celu umożliwienie im samodzielnego życia w godnych warunkach. Konstrukcja teleologiczna obecnego modelu zdaje się więc pomijać konieczność motywowania odbiorców, aby przy pomocy państwa usamodzielniali się i wychodzili z kręgu wykluczenia społecznego⁹⁸⁸. Podejście takie można usprawiedliwić w pewnych okolicznościach, gdyby uznać, że prawodawca europejski w swoich ogólnych wytycznych nie wskazał celów stawianych przed tą regulacją. Jednak zarówno europejski prawodawca, jak i niektóre państwa członkowskie właściwie zdefiniowały założenia systemu wsparcia odbiorców wrażliwych i osób zagrożonych ubóstwem energetycznym (*fuel poverty*), traktując trudną sytuację, w jakiej znaleźli się ci odbiorcy, jako stan przejściowy. Zobligowano jednocześnie państwo do podejmowania działań, zmierzających do zmiany statusu tych osób i zaprzestania pobierania przez nie pomocy od państwa. Polski system nie zawiera jednak takich założeń⁹⁸⁹.

Paternalizm państwa?

Co istotne (z punktu widzenia państwa organizującego relacje z obywatelami) system wsparcia powinien pozostawać w zgodzie z zasadą subsydiarności. Państwo powinno więc wkraczać dopiero, gdy obywatele nie są w stanie poradzić sobie sami. Jednak zasada subsydiarności ma także inny wymiar – każdy obywatel powinien samodzielnie dążyć do polepszenia swojej sytuacji życiowej, nie czekając na pomoc państwa. Niestety, tego elementu zabrakło w obowiązującym modelu, choć jeszcze na etapie konsultacji legislacyjnych komentatorzy wielokrotnie zwracali uwagę, że wsparcie bez zachęt do usamodzielniania doprowadzi do utrwalenia sytuacji, gdy odbiorcy opłaca się nie podejmować żadnych wysiłków, zmierzających do poprawy sytuacji materialnej, bo to doprowadziłoby do utraty pomocy państwa. W tym ujęciu system nie wypełnia więc również innego elementu składającego się na zasadę subsydiarności – nie wymaga aktywności beneficjentów pomocy w dążeniu do zmiany swojej sytuacji i zmiany raz nabytego statusu odbiorcy wrażliwego.

Z wcześniejszych analiz wynika także, iż zgodnie z propozycjami UE, ochrona odbiorców wrażliwych ma na celu przede wszystkim zapobieżenie wstrzymywaniu dostaw i przeciwdziałanie

⁹⁸⁷W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizacyjnej wskazano tylko, iż projektowane regulacje implementują do polskiego porządku prawnego regulacje dyrektyw III pakietu. To stanowczo za mało w zakresie wskazania celów powstania danej regulacji wywołującej doniosłe skutki dla konkretnej grupy odbiorców.

⁹⁸⁸Ostatnie szacunki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej mówią o 10,2 mln osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (dane dla 2011 r.), co stanowi 27,2% całej ludności wobec 24,2% średnio w UE. Zob. Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji z 2013 r., przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej [online]. Dostępne: <www.mpips.gov.pl> (dostęp: 18.9.2014), s. 5 i nast.

⁹⁸⁹Szerzej na ten temat: A. Pawłowska, *System wsparcia odbiorców wrażliwych energii elektrycznej. Zmarnowana szansa czy dobry początek?*, Biul. URE 2014, Nr 3, s. 28 i nast.

samoodłączeniom. Taki też cel winien realizować krajowy system wsparcia odbiorców wrażliwych, stworzony na gruncie *PrEn*. Niestety, zarówno brak bezpośrednio wyartykułowanej warstwy celowościowej, jak i analiza wprowadzonych rozwiązań prowadzą do wniosku, że system ten nie spełnia roli przypisanej mu przez prawodawcę wspólnotowego. W konsekwencji można by postawić kontrowersyjną tezę, iż obecny system *de facto* petryfikuje negatywne zjawiska, związane z wrażliwością energetyczną, zamiast je ograniczać.

Niniejsza praca zwraca uwagę, że warstwa celowościowa jest kluczowa dla zrozumienia intencji prawodawcy. Brak sformułowania celów nie świadczy jednak o tym, że prawodawca ich nie ma. Zakładając bowiem, że prawodawca nie chce zwalczać zjawiska, a tylko wypełnić zobowiązania płynące z III pakietu liberalizacyjnego, należałoby ocenić ingerencję, jako proporcjonalną. Jak już była o tym mowa wcześniej, KE po wprowadzeniu przez Polskę systemu wycofała przecież skargi związane z nieimplementowaniem obligatoryjnych elementów *Dyrektywy 2009/72/WE* i *Dyrektywy 2009/73/WE*. Proporcjonalność rozwiązań można rozpatrywać jednak na kilku różnych płaszczyznach. Dlatego też, biorąc pod uwagę cele wynikające z prawa pierwotnego i wtórnego, polski system należy uznać na nieproporcjonalny w tym sensie, że instrumenty ingerencji (np. dodatek energetyczny) nie zapewniają realizacji założonych celów albo nie realizują ich w wystarczającym stopniu. Bo chociaż interwencja winna być ograniczona do niezbędnego minimum, to minimum powinno zapewnić realizację jej podstawowych celów.

Analizując system wsparcia odbiorców powinno brać się pod uwagę także pozostałe cele, stawiane przed sektorem, tj. stworzenie wspólnego i konkurencyjnego rynku energii. W celu zminimalizowania zakłóceń konkurencji, interwencja publiczna winna być więc stopniowo wycofywana, w miarę jak zmieniają się okoliczności, które ją uzasadniały⁹⁹⁰. Z tego też względu, niewątpliwą wadą obecnego modelu jest fakt, iż nie przewiduje on ograniczenia skali zjawiska, a co za tym idzie, ograniczenia interwencji w czasie, wraz ze stopniowym osiąganiem założonych celów. Wszak z danych przedstawionych przez ustawodawcę wynika, że wydatki na dodatki energetyczne będą systematycznie rosnąć, osiągając w 2023 r. poziom 155 555 716,90 zł⁹⁹¹. Samo zwiększanie wydatków na działanie określonego systemu nie jest jednak z założenia czymś niewłaściwym. Skala zjawiska może bowiem wymagać podjęcia bardziej zdecydowanych i kosztownych działań. Jeśli jednak prawodawca zdecydował się na zwiększanie kwoty przeznaczonej na dodatki, powinien przynajmniej przewidzieć instrumenty umożliwiające powiązanie wzrostu wydatków z możliwością zwiększenia ich wysokości (poprawa efektywności), a nie tylko zwiększenie ilości przy ich stabilnie niskiej wysokości⁹⁹². Pod tym względem system ten należałoby więc ocenić jako skrajnie nieefektywny i nieproporcjonalny.

Błędne zdefiniowanie problemu?

Prócz braków w warstwie teleologicznej, obecny system niewłaściwie definiuje (identyfikuje) odbiorców wrażliwych społecznie. Skuteczność i proporcjonalność systemu wiąże się bowiem ze świadczeniem odpowiedniej pomocy, starannie wyselekcjonowanej grupie, która jej potrzebuje. System powinien więc łączyć z jednej strony potrzeby i przyczyny, a z drugiej możliwości. Niestety, podstawę obowiązującego systemu stanowi kryterium średniego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, wyliczane zgodnie ze wskazówkami z *UODM*, w powiązaniu z warunkiem,

⁹⁹⁰Komunikat Komisji Europejskiej C(2013) 7243 z 5.11.2013 r. Realizacja rynku wewnętrznego energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej [online]. Dostępny: <www.orka.sejm.gov.pl> (dostęp: 24.3.2015).

⁹⁹¹Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dodatki energetyczne wynosił przykładowo w 2014 r. – 114 799 948,41 zł. Zob. art. 33 ustawy z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., 2013, poz. 984.

⁹⁹²W obszarze trendów co do kształtowania cen energii dla odbiorców detalicznych przeważają prognozy wskazujące, iż planowane w nieokreślonej przyszłości uwolnienie cen energii elektrycznej dla odbiorców w gospodarstwach domowych spowoduje wzrost cen. Biorąc pod uwagę założenia prawodawcy należy więc oczekiwać, że zwiększy się liczba potencjalnych beneficjentów systemu.

w postaci pozostawiania stroną umowy kompleksowej (lub umowy sprzedaży energii elektrycznej), zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym oraz zamieszkiwanie w miejscu dostarczania energii elektrycznej. Kryteria te nie odnoszą się jednak do przyczyn i różnorodności problemów odbiorcy (wrażliwości energetycznej gospodarstwa domowego). Dotyczą jedynie kryterium dochodowego. Można więc przypuszczać, że nieodosobnione będą sytuacje, gdy odbiorca zakwalifikowany jako beneficjent systemu na podstawie kryterium dochodowego, będzie miał niski rachunek za energię elektryczną i będzie zużywał ją efektywnie (oszczędność zużycia). Obowiązujący system nie identyfikuje zatem prawidłowo problemu, który ma zwalczać. Na gruncie polskiego systemu wsparcia, zjawisko wrażliwość wiąże się więc tylko i wyłącznie z poziomem dochodów danego odbiorcy, co przeczy europejskim wytycznym w tym zakresie.

Kwestią budzącą uzasadnione wątpliwości jest także przesłanka definiująca odbiorcę wrażliwego energii elektrycznej, tj. posiadanie (bycie stroną) umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej, zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym. Przesłanka ta nie jest bowiem spełniona dla odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych, którzy wynajmują lokal mieszkalny. Niezrozumiałym wydaje się więc, że chociaż przysługuje im dodatek mieszkaniowy, to nie przysługuje już dodatek energetyczny, jeśli stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży jest wynajmujący. Mogą się także zdarzyć sytuacje, gdy jeden z małżonków jest stroną umowy z przedsiębiorstwem energetycznym, a drugi jest beneficjentem dodatku mieszkaniowego. Bez zmian w umowie kompleksowej osoby takie nie mogą jednak ubiegać się o dodatek energetyczny.

Na gruncie niniejszej pracy prezentowany jest pogląd, iż przyjęcie, jako podstawy kwalifikowania regulacji *UODM* jest na obecnym etapie rozwoju systemu trafne, co potwierdzają doświadczenia innych krajów członkowskich (szczególnie Wielkiej Brytanii)⁹⁹³. Brak jest jednak ze strony ustawodawcy wystarczającego społeczno – ekonomicznego uzasadnienia przyjęcia takiego, a nie innego kryterium (dochodowego, powierzchni lokalu, w stosunku do liczby osób w nim mieszkających oraz posiadanie tytułu prawnego do lokalu)⁹⁹⁴. Takie podejście wypacza rozumienie wrażliwości energetycznej przyjęte na gruncie prawa wspólnotowego. Nie ma przecież wątpliwości, że świadczenia z tym związane winny umożliwiać realną poprawę sytuacji odbiorcy (zmniejszyć lub całkowicie wyeliminować wrażliwość energetyczną gospodarstwa domowego), a nie służyć nieefektywnej – z punktu widzenia skuteczności – redystrybucji⁹⁹⁵ środków publicznych⁹⁹⁶.

⁹⁹³W kontekście stosowania kryteriów z *UODM* nasuwa się także pytanie o przyczyny, dla których zrezygnowano ze stosowania wielokrotnie proponowanych kryteriów z *UOPS*. Obie regulacje opierają się przecież na kryterium dochodowym, różniąc się przede wszystkim sposobem otrzymywania funduszy przez odbiorców wrażliwych. Odpowiedzi należy szukać w skutkach regulacji każdorazowo podawanych przez projektodawców. Pierwsze propozycje kwalifikowania odbiorców do kategorii odbiorców wrażliwych zakładały stosowanie kryteriów z *UOPS*. Wtedy też szacowano ilość potencjalnych gospodarstw domowych odbiorców wrażliwych na 629 tys. Natomiast przybliżone dane za 2013 r. mówiły o ok. 400 tys. gospodarstw uprawnionych do pobierania dodatków mieszkaniowych. Zmiana kryteriów kwalifikowania spowodowała więc zmniejszenie kręgu potencjalnych beneficjentów o ok. 229 tys. Istnieją jeszcze inne dane, nie brane pod uwagę przy tworzeniu systemu wsparcia, a mianowicie dane dotyczące tzw. nieadekwatnego mieszkania. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wskazuje (powołując się na dane z 2011 r.), że odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych nadmiernie obciążonych kosztami mieszkania ogółem (więc najczęściej także kosztami energii elektrycznej) wśród zagrożonych ubóstwem (koszty mieszkania przekraczają ponad 40% dochodów do dyspozycji, wyrażone w %), to aż 12,1 %. Wśród osób zagrożonych ubóstwem odsetek ten jest jeszcze wyższy i wynosi 35,7 %. Zob. Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji z 2013 r., przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej [online]. Dostępne: <www.mpips.gov.pl> (dostęp: 18.9.2014), s. 20.

⁹⁹⁴Z punktu widzenia racjonalności tworzenia prawa i proporcjonalności ingerencji niepokojący jest także brak wskazania istotnej zależności między faktem pobierania dodatku mieszkaniowego, a występowaniem zaległości płatniczych w zakresie energii elektrycznej.

⁹⁹⁵Mówiąc o redystrybucji w kontekście systemów wsparcia można zastanowić się także nad dwoma możliwymi wyłomaczeniami tego typu polityki. Pierwsze wyjaśnienie odwołuje się do pobudek altruistycznych (poczucie solidarności), nakazujących pomoc jednostkom w trudnej sytuacji materialnej. Drugie podejście (nazywane w opozycji do pierwszego – egoistycznym), traktuje pomoc jako gwarancję spokoju społecznego, jaką płaci całe społeczeństwo. Zob. A. Krajewska, *Niedoskonałości rynku i rola państwa w gospodarce* [w:] R. Milewski, E. Kwiatkowski (red.), *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2014, s. 209 i nast.

⁹⁹⁶Zarówno polscy, jak i europejscy komentatorzy od lat zwracają uwagę na konieczność zmian w obecnym systemie pomocy społecznej. Postulują odejście od prymatu nieefektywnych transferów pieniężnych (z których korzystają również osoby w relatywnie dobrej sytuacji materialnej) na rzecz zindywidualizowanej i ukierunkowanej pomocy. Nie jest także tajemnicą, że w związku z kryteriami dochodowymi

Brak dodatkowych kryteriów, związanych z istotą wrażliwości energetycznej zaprzecza więc *ratio legis* tworzenia takiego systemu.

Na czym polega wrażliwość energetyczna?

Ani definicja, ani ujęty całościowo system wsparcia nie odpowiadają także na pytanie, czym jest wrażliwość energetyczna gospodarstwa domowego. Definicja przyjęta na gruncie *PrEn* nie ułatwia zrozumienia na czym ona polega, jakie są jej symptomy oraz dlaczego właśnie na gruncie prawa gospodarczego publicznego należy ją zwalczać? W zamian za to polski prawodawca (nie uzasadniając tego wyboru) przyjął, iż niezdefiniowana wrażliwość energetyczna dotyczy (tylko) już wcześniej wyodrębnionej grupy odbiorców, czyli odbiorców energii elektrycznej pobierających dodatek mieszkaniowy.

Prawdą jest, iż ramy systemu wyznaczone *Dyrektywą 2009/72/WE* nie zabraniały takiego ukształtowania definicji, z drugiej jednak strony, zakładały one przyjęcie dodatkowych kryteriów, związanych przykładowo z zagrożeniem dostępu do energii elektrycznej lub gazu, występowaniem ryzyka (niepełnosprawność, wielodzietność itp.), wysokim poziomem zużycia oraz związanymi z tym kosztami i ich udziałem w wydatkach danego gospodarstwa domowego⁹⁹⁷. Otwarta pozostaje także kwestia zasadności przyjęcia konstrukcji z art. 5e *PrEn* mówiącej, że dodatek energetyczny wypłaca się – bezpośrednio – odbiorcy wrażliwemu energii elektrycznej. Natomiast w przypadku dodatku mieszkaniowego (niewątpliwie powiązanego z dodatkiem energetycznym), prawodawca, chcąc uniknąć sytuacji przeznaczenia dodatku na inne cele, zdecydował się na mechanizm zabezpieczający. Zgodnie z art. 8 *UODM*, dodatek jest wypłacany z góry, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca zarządcy domu lub osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny. Wyjątek stanowi wypłata dodatku bezpośrednio do rąk osoby będącej właścicielem domu jednorodzinnego. Dzięki temu zarządca domu lub osoba uprawniona do pobierania należności za lokal mieszkalny zalicza dodatek mieszkaniowy na poczet przysługujących lub rozliczanych za jej pośrednictwem należności za zajmowany lokal. W *PrEn* brak jest jednak analogicznych zabezpieczeń⁹⁹⁸, co daje pole do potencjalnych nadużyć po stronie nieuczciwych odbiorców wrażliwych. Takie rozwiązanie trudno ocenić więc jako skuteczne. Można przecież wyobrazić sobie sytuację, że odbiorca wrażliwy energii elektrycznej będzie przeznaczał przyznany dodatek na inne cele, jednocześnie nie regulując zobowiązań, z tytułu pobranej energii elektrycznej, co zakończy się wstrzymaniem dostaw.

Przyjęcie definicji opartej o *UODM* ma jeszcze jedną ważną konsekwencję. Prawodawca (wbrew zasadom przyświecającym ocenie skutków regulacji) nie przeprowadził analiz skali zjawiska. Przyjął *a priori*, że zjawisko wrażliwości energetycznej jest powiązane z sytuacjami uprawniającymi do pobierania dodatku mieszkaniowego. Dzięki takiemu podejściu można było przyjąć, że liczba odbiorców wrażliwych (gospodarstw domowych odbiorców wrażliwych) nie przekracza liczby ok. 400 tys.⁹⁹⁹. Dane statystyczne nie potwierdzają jednak takich założeń.

i konsekwencjami ich nawet nieznacznego przekroczenia, dla pewnej części beneficjentów (w tym także osób pobierających dodatki mieszkaniowe) bardziej opłacalne jest pozostawanie w określonej sytuacji finansowej i korzystanie ze świadczeń społecznych, aniżeli podjęcie starań związanych z poprawą sytuacji życiowej i materialnej. W wielu przypadkach utrata świadczeń nie zostanie bowiem skompensowana przez dodatkowe środki finansowe uzyskane w związku z podjętą pracą.

⁹⁹⁷Prawodawca mógł uwzględnić dodatkowe czynniki w postaci np. efektywności energetycznej zajmowanej nieruchomości oraz posiadanych urządzeń gospodarstwa domowego. Mógł także zdecydować się na badanie podatności gospodarstwa domowego na wahania cen energii.

⁹⁹⁸Mowa tu o art. 8 ust. 4 *UODM*, zgodnie z którym pobierający należności za lokale mieszkalne ma obowiązek niezwłocznego zawiadomienia organu przyznającego dodatek mieszkaniowy o wystąpieniu zaległości (gdy dojdzie do stwierdzenia, że osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy, nie opłaca na bieżąco należności za zajmowany lokal mieszkalny, wypłatę dodatku mieszkaniowego wstrzymuje się, w drodze decyzji administracyjnej, do czasu uregulowania zaległości. Jeżeli uregulowanie zaległości nie nastąpi w ciągu 3 miesięcy od dnia wydania decyzji, decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wygasa. W wypadku uregulowania należności w terminie określonym powyżej, wypłaca się dodatek mieszkaniowy za okres, w którym wypłata była wstrzymana, obejmujący pełne 2 miesiące.

⁹⁹⁹Czyli liczby beneficjentów dodatków mieszkaniowych w 2013 r.

Dotychczasowe propozycje, w zakresie odbiorców wrażliwych, zakładały pomoc zarówno dla odbiorców energii elektrycznej, jak i paliw gazowych (np. dodatek energetyczny i dodatek gazowy). Obecna regulacja w przeważającej części dotyczy jednak tylko odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej, pomijając odbiorcę wrażliwego paliw gazowych, który występuje tylko w art. 6f *PrEn*, odnoszącym się do instalacji przedpłatowego układu pomiarowo – rozliczeniowego zakładanego na wniosek odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej lub paliw gazowych. W takim kształcie obecny system dyskryminuje odbiorców wrażliwych paliw gazowych.

Konsekwencje popełnionych błędów

Tak więc, zarówno niepełna definicja, jak i brak oszacowania skali zjawiska wpływają na ocenę efektywności systemu i jego społecznych skutków. Nie wiedząc komu, dlaczego i w jaki sposób należy pomagać, trudno uznać, że ingerencja z tym związana jest nie tylko skuteczna, ale przede wszystkim proporcjonalna. Przy czym brak jest punktu odniesienia dla podejmowanych działań i odpowiedniej skali porównawczej¹⁰⁰⁰.

System wsparcia, oprócz braków w warstwie celowościowej oraz identyfikującej beneficjentów, zawiera także błędy, w odniesieniu do identyfikacji potrzeb. Dotyczy to zarówno odbiorców traktowanych jako wrażliwi na gruncie *PrEn*, jak i tych, którzy powinni być za takich uważani, a nie mieszczą się w wąskiej definicji z art. 3 ust. 13c *PrEn*. Nie wzięto bowiem pod uwagę, że wrażliwość energetyczna (tak jak ubóstwo energetyczne) może być stopniowalna, a osoby pobierające dodatek mieszkaniowy mają nie tylko zróżnicowane potrzeby, ale także różne interesy. Obecny system pomocy odbiorcom wrażliwym nie jest więc oparty na rzetelnej diagnozie potrzeb. Ponadto, biorąc także pod uwagę, okoliczność, że taryfy dla odbiorców w gospodarstwach domowych są nadal zatwierdzane przez Prezesa URE, a konkurencja na rynku nie rozwinęła się na tyle, aby znacząco różnicować ceny energii elektrycznej, należałoby uznać, że system wsparcia nie odnosi się również do problematyki cen energii¹⁰⁰¹. Odwołując się raczej do poziomu jej zużycia oraz kosztów z tym związanych. Sam system nie zawiera także rozwiązań, zmniejszających zużycie (poprawiających efektywność zużycia).

W zależności od specyfiki systemu pomocy i chronionego dobra (wielości przyczyn wrażliwości i jej rodzajów), zmieniają się również środki ochrony (narzędzia ingerencji). Przy czym prawo gospodarcze publiczne wymaga brania pod uwagę również zasady proporcjonalności. Ingerencja w swobodę gospodarowania, w celu ochrony wrażliwych gospodarstw domowych, powinna być więc odpowiednia do tego celu. Krytycznie można więc ocenić decyzję o ograniczeniu instrumentarium pomocy tylko do świadczenia pieniężnego (dodatek energetyczny) oraz żądania instalacji licznika przedpłatowego. Nie jest także jasne, jak te dwa narzędzia miałyby stanowić remedium na szereg problemów wrażliwych gospodarstw domowych, takich jak wysokie koszty energii, wysokie zużycie oraz niska efektywność energetyczna urządzeń. W tym sensie ingerencja państwa – choć obiektywnie uzasadniona – jest nieproporcjonalna (niewystarczająca), w stosunku do zamierzonego

¹⁰⁰⁰Pierwszą, i jak do tej pory jedyną kompleksową próbę oszacowania skali zjawiska wrażliwości energetycznej podjął P. Kurowski. Autor bazując na powszechnie dostępnych, archiwalnych danych Głównego Urzędu Statystycznego (za 2006 r.) przyjął, że nie uwzględniając potencjalnych podwyżek cen energii, liczba gospodarstw domowych które można uznać za wrażliwe wynosi 8.6% ogółu gospodarstw domowych w Polsce (785 tys.). Pamiętając jednak, że dane dotyczą 2006 r. należy uznać, że szacunki te są mocno zaniżone w stosunku do obecnych poziomów. Zob. P. Kurowski, *Wydatki gospodarstw...*, op. cit., s. 53 i nast.

¹⁰⁰¹Zgodnie z analizą przeprowadzoną przez R. Nagaję, zgodnie z którą w 2012 r. cena energii elektrycznej sprzedawanej na rynku niekonkurencyjnym (detalicznym) była o 15,3% wyższa niż na rynku konkurencyjnym (hurtowym). Natomiast w 2013 r. potencjalne oszczędności jakie gospodarstwo domowe mogło osiągnąć dokonując zmiany dotychczasowego sprzedawcy (przy założeniu, że zmieniło go na sprzedawcę najtańszego) wahały się w zależności od regionu od 16,2% do 30%. Zob. R. Nagaj, *Straty dobrobytu ekonomicznego na rynku detalicznym energii elektrycznej w Polsce*, Rynek Energii 2014, Nr 2, s. 11 – 13.

celu, w postaci zagwarantowania dostępu do usług powszechnych grupie zdefiniowanej, jako wrażliwa energetycznie.

Obecny system oceniany jest także – co już zostało wspomniane – przez pryzmat zasady subsydiarności, która wymaga, aby beneficjenci podejmowali aktywne działania na rzecz poprawy swojej sytuacji. Polski system pozbawiony jest jednak narzędzi, pozwalających na stymulowanie i promowanie aktywności beneficjentów. Występuje tu więc niedostosowanie ingerencji prospołecznej do warunków sektora. Nie jest dla prawodawcy zaskoczeniem, że grupa definiowana, jako odbiorcy wrażliwi jest stosunkowo mało aktywna na rynku energii – szczególnie w porównaniu do innych grup odbiorców. Dzieje się tak pomimo tego, że w wielu przypadkach zmiana sprzedawcy mogłaby pozytywnie wpłynąć na wysokość rachunków za energię. R. Nagaj (powołując się na badania prowadzone metodą H. Hotellinga, uwzględniające odchylenie ceny oferowanej przez przedsiębiorstwa posiadające dużą siłę rynkową od cen na rynku konkurencyjnym, wielkość sprzedaży danego dobra dla odbiorców końcowych oraz elastyczność popytu) zwrócił także uwagę, iż straty dobrobytu ekonomicznego na polskim rynku detalicznym energii (przy przyjęciu za punkt odniesienia ceny sprzedaży oferowane przez przedsiębiorstwa obrotu) wynoszą około 494,1 mln zł, co w przeliczeniu na jedno gospodarstwo domowe daje 34,44 zł¹⁰⁰². Czemu tak jest? Potencjalni beneficjenci systemu charakteryzują się najczęściej niską świadomością własnych praw, niskimi dochodami oraz brakiem informacji, które uważają za wiarygodne i wystarczające dla podjęcia prawidłowych decyzji. Z tego też względu (często z obawy przed nieznanym, karami umownymi, nieuczciwymi praktykami sprzedawców, wzrostem rachunków ze energią oraz zagrożeniem ciągłości dostaw), są oni przywiązani do dotychczasowego sprzedawcy. Nie porównują także cen energii, bo często nie mają dostępu do funkcjonujących na rynku porównywarek internetowych. Grupy tej dotyczy także (często przywoływany w badaniach nad aktywnością odbiorców) lęk przed samą procedurą zmiany, postrzeganą przez wielu, jako skomplikowana i wymagająca specjalistycznej wiedzy. W ten sposób zniechęca się odbiorców do zmiany i utrzymania dotychczasowego *status quo*.

Wcześniej zostało już podkreślone, że jedną z największych wad obecnego systemu jest brak zachęt dla odbiorców, motywujących ich do wychodzenia ze stanu wrażliwości. Oparcie systemu na nieefektywnych transferach pieniężnych, zamiast aktywizować beneficjentów do opuszczenia systemu, skłania ich raczej do bierności i korzystania z dodatku energetycznego. Takie działanie zaprzecza jednak istocie pomocy. Z punktu widzenia polityki państwa, dodatek energetyczny nie powinien być kolejnym świadczeniem doraźnie poprawiającym sytuację finansową danego gospodarstwa domowego. Powinien natomiast – w dłuższej perspektywie – przynieść efekty, polegające na wyjściu (lub stopniowemu wychodzeniu) ze stanu wrażliwości. Uprawniona wydaje się więc ocena, wskazująca, iż funkcjonujące narzędzia ingerencji mają charakter akcyjny i stanowią doraźną interwencję, nakierowaną nie na systemowe eliminowanie zjawiska, ale na radzenie sobie z nim. Obecny system wraz ze swoimi niedoskonałościami, zdaje się także wskazywać, że ustawodawca wybierając instrumenty ingerencji prospołecznej (m.in. dodatek energetyczny) nie przeprowadził uprzedniej analizy zaproponowanych rozwiązań, tym bardziej nie ocenił ich pod kątem kosztów ekonomiczno – społecznych. W tym kontekście nie można nazwać więc obowiązującego systemu trwałym i przemyślanym, a raczej tymczasowym rozwiązaniem palącej kwestii społecznej.

Ministerstwo Gospodarki przedstawiło dane (2014 r.), z których wynika, że średnia liczba osób w gospodarstwie domowym wynosi 2,9 osoby, a najliczniejszą grupę stanowią gospodarstwa 1 lub 2 osobowe (odpowiednio 23,7% i 23%). Ponadto najwięcej gospodarstw domowych zużywa rocznie

¹⁰⁰²R. Nagaj, *Straty dobrobytu ekonomicznego na rynku detalicznym energii elektrycznej w Polsce*, Rynek Energii 2014, Nr 2, s. 11 – 13.

między 2001 a 3000 kWh¹⁰⁰³. Dane te nie zostały jednak wzięte pod uwagę przy tworzeniu limitów zużycia energii elektrycznej (art. 5c *PrEn*). Konsekwentnie, wysokość świadczonej pomocy, opartej o nieprawidłowo skonstruowane limity zużycia można uznać za niewystarczającą. Równie dyskusyjne jest rozwiązanie w zakresie ustalania górnej granicy dodatku, gdyż w ustawie mowa jest o wielkości nie większej niż 30% iloczynu limitu zużycia energii elektrycznej oraz średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy w gospodarstwie domowym. Z punktu widzenia finansującego (budżet państwa), gwarantuje to elastyczność pomocy państwa. Można rozpatrywać to jednak także w kategorii niepotrzebnej niepewności, co do wysokości przysługujących świadczeń. Prawdopodobna jest przecież sytuacja, iż minister właściwy do spraw energii (biorąc pod uwagę środki przewidziane na ten cel w ustawie budżetowej) ustali wysokość dodatku na poziomie 10%. Biorąc więc pod uwagę obecną wysokość dodatków, ustalona na tej podstawie, kwota miesięcznego dodatku jest nieadekwatna do potrzeb odbiorców wrażliwych.

Nieskuteczność transferów pieniężnych

W pierwszym roku funkcjonowania systemu przewidziano wsparcie dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez osobę samotną na poziomie 11,36 zł miesięcznie, 15,77 zł miesięcznie dla gospodarstwa domowego składającego się od 2 do 4 osób oraz 18,93 zł dla gospodarstwa domowego składającego się z co najmniej 5 osób¹⁰⁰⁴. Przy czym w 2015 r. kwoty te uległy obniżeniu do kwot odpowiednio 11,09 zł, 15,40 zł oraz 18,48 zł, żeby znów wzrosnąć w 2016 r. i w 2017 do poziomu 11,22 zł, 15,58 zł oraz 18,70 zł miesięcznie¹⁰⁰⁵. Uzasadnione wydaje się więc przekonanie, że tak niskie kwoty pomocy zniechęciły potencjalnych beneficjentów do składania wniosków o dodatek energetyczny. Wspomniane kwoty, prócz zniechęcania potencjalnych beneficjentów, mają także inne, nie mniej istotne konsekwencje. Pomoc otrzymywana przez tych, którzy zdecydowali się na złożenie wniosku, jest w wielu przypadkach nieodczuwalna z perspektywy wysokości rachunków za energię elektryczną. Dodatek nie przyczynia się więc do poprawy efektywności energetycznej zajmowanych lokali i nie wpływa na zmniejszenie zużycia energii lub zmniejszenie zadłużenia wynikającego z zaległości płatniczych. Powyższe potwierdzają także dane statystyczne. Dane za 2014 r. wskazują, że tylko niewielka część z przewidzianych w ustawie środków (ponad 114 mln zł) została wykorzystana. W skali kraju wykorzystano bowiem tylko 22,5 mln zł, co stanowi mniej więcej 1/5 puli na 2014 r.¹⁰⁰⁶. M. Topolewska, podając jako przykład Łódź wskazała, że w pierwszym kwartale 2014 r. dodatek mieszkaniowy otrzymało 13,7 tys. osób, a dodatek energetyczny pobierało tylko 1,3 tys. Analogiczne zjawisko dotyczy innych miast, w tym m.in. Krakowa, gdzie dodatek mieszkaniowy w okresie styczeń – marzec pobierało 21,8 tys. uprawnionych, a o dodatek energetyczny wystąpiło tylko 794 z nich¹⁰⁰⁷. Brak istotnej korelacji pomiędzy liczbą osób pobierających dodatek mieszkaniowy, a liczbą odbiorców pobierających dodatek energetyczny, potwierdza więc niską efektywność obecnego systemu wsparcia. Tylko tak można ocenić system, z którego nie chcą korzystać osoby uprawnione¹⁰⁰⁸.

¹⁰⁰³Projekt Ministerstw Gospodarki Polityka energetyczna Polski do 2050 r. z sierpnia 2014 r. (wersja 0.1) [online]. Dostępny: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 25.9.2014), s. 22.

¹⁰⁰⁴Obwieszczenie Ministra Gospodarki z 17.4.2014 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązujące od 1.5.2014 r. do 30.4.2015 r., Monitor Polski [2014], poz. 291; Obwieszczenie Ministra Gospodarki z 17.4.2015 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od 1.5.2015 r. do dnia 30.4.2016 r., Monitor Polski [2015], poz. 377.

¹⁰⁰⁵Obwieszczenie Ministra Energii z 22.4.2016 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od 1.5.2016 r. do dnia 30.4.2017 r., Monitor Polski [2016], poz. 411; Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującego od dnia 1 maja 2017 r. do dnia 30 kwietnia 2018 r., Monitor Polski [2017], poz. 394.

¹⁰⁰⁶M. Topolewska, *Wciąż mało chętnych na dopłaty do prądu*, Dziennik Gazeta Prawna, 5.2.2015, Nr 24, s. B5.

¹⁰⁰⁷M. Topolewska, *Budżet zaoszczędzi na dopłatach do prądu*, Dziennik Gazeta Prawna, 17.7.2014, Nr 137, s. B5.

¹⁰⁰⁸W pierwotnym brzmieniu dodatek energetyczny nie był wliczany do dochodów na podstawie których ustalano prawo do dodatku mieszkaniowego. Jednak w wyniku nowelizacji UODM, od 31.8.2015 r. dodatek energetyczny jest wliczany do wspomnianych dochodów.

Wprowadzając system wsparcia, ustawodawca wskazał na określone kwoty przeznaczone na wypłatę dodatków energetycznych w kolejnych latach funkcjonowania systemu. W ustawie nowelizującej *PrEn*¹⁰⁰⁹ przewidziano także mechanizm na wypadek dużego zainteresowania dodatkami. W przypadku, gdy wykorzystanie środków w pierwszym półroczu roku budżetowego wyniesie więcej niż 60% środków, wysokość wskaźnika procentowego ulega obniżeniu w drugiej połowie tego roku. Poziom obniżenia tego wskaźnika oblicza się, jako połowę różnicy między faktycznym wykorzystaniem środków, wyrażonym w procentach, w pierwszym półroczu roku budżetowego, a wielkością 60%. Jeżeli poziom wskaźnika ulegnie obniżeniu, minister właściwy do spraw energii jest zobowiązany ogłosić (w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski) nową wysokość dodatku energetycznego. Dodatkowo, w roku budżetowym następującym po roku, w którym limit wydatków został przekroczony, kwotę dotacji obniża się o różnicę między kwotą faktycznie wydatkową, a przewidzianą na dany rok. Prawodawca – patrząc na system wsparcia zbyt optymistycznie – nie uwzględnił jednak mechanizmu odwrotnego, aktualizującego się w sytuacji, gdy w pierwszym półroczu poziom wykorzystania środków nie przekroczył – przykładowo – 40%. W takiej sytuacji można by zwiększyć wysokość dodatków w drugiej połowie roku. Niezrozumiały brak tak prostego rozwiązania można więc ocenić, jako poważny błąd w strukturze systemu wsparcia.

Z analiz prowadzonych przez URE wynika także, że cechą charakteryzującą gospodarstwa domowe mające kłopoty z terminowym regulowaniem rachunków (czyli *de facto* gospodarstwa wrażliwe energetycznie), jest relatywnie wysoki poziom zużycia. Lustrzanym odbiciem tej sytuacji jest natomiast zjawisko ograniczania do minimum zużycia energii ze względu na jej wysokie koszty (tzw. nieadekwatne zużycie)¹⁰¹⁰. Krajowy system wsparcia pomija jednak tę problematykę, nie wprowadzając narzędzi wpływających na obniżanie poziomu zużycia, co z perspektywy odbiorcy wiązałoby się ze zmniejszeniem rachunków za energię. Nasuwa się więc refleksja, że prawodawca, tworząc system wsparcia bez wspomnianych narzędzi, nie przeprowadził kompleksowej analizy obszaru przyszłej regulacji.

Stała weryfikacja rozwiązań podstawą formułowania ocen

Ocena funkcjonowania danego systemu – a więc także systemu wsparcia odbiorców wrażliwych – jest w dużej mierze wypadkową doświadczeń i oczekiwań, co do jego przyszłych skutków. Wymaga więc stałego monitorowania funkcjonowania. Zarzut pod adresem obowiązujących rozwiązań dotyczy więc także braku obligatoryjnego mechanizmu monitoringu. Za taki nie można bowiem uznać mechanizmu z art. 5g ust. 6 i 7 *PrEn*, odnoszącego się do obowiązku przedstawiania wojewodzie rozliczenia dotacji przez gminy i późniejszej sprawozdawczości w tym zakresie. Co istotne, prócz *stricte* finansowych danych, system nie zakłada także monitorowania skali, różnorodności przyczyn oraz głębokości zjawiska. Konsekwentnie, utrudnione jest przeprowadzenie ewaluacji funkcjonowania systemu, a ustawodawca nie pozna wpływu funkcjonujących instrumentów na kształt i skalę zjawiska wrażliwości energetycznej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania można wskazać, że wady obecnego systemu, sprowadzają się do konstatacji, iż system powstał, aby działać *ex post*, a nie *ex ante*. Interwencja jest więc nieodpowiednia w stosunku do zdiagnozowanych niesprawności rynku, podejmowana dopiero,

Biorąc pod uwagę przywoływane wcześniej zastrzeżenia co do motywacji niektórych beneficjentów, należy się spodziewać, że w obawie przed utratą dodatku mieszkaniowego (przekroczenia kryterium dochodowego), część osób zrezygnuje z pobierania dodatku energetycznego. W tym stanie rzeczy należy się więc spodziewać spadku liczby osób pobierających dodatek energetyczny.

¹⁰⁰⁹Ustawa z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., 2013, poz. 984.

¹⁰¹⁰Raport końcowy Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu* z 31.3.2008 r. przygotowany przez I. Figaszewską i innych [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 5.7.2014).

gdy dany odbiorca spełnia odpowiednie kryteria wskazane w *UODM* i *PrEn*. Nie przewidziano natomiast żadnych rozwiązań dla odbiorców, którzy przy niewielkiej pomocy ze strony państwa mogliby nigdy nie znaleźć się w sytuacji wrażliwości energetycznej. Gdyby system zawierał odpowiednie regulacje, zapobiegające popadnięciu we wrażliwość energetyczną, można by przypuszczać, że przynajmniej niektórzy odbiorcy nie staliby się jego stałymi beneficjentami. Podsumowując dotychczasowe uwagi, system petryfikuje stan wrażliwości energetycznej, a popadając w stan wrażliwości, gospodarstwo domowe wpada w błędne koło pobierania świadczeń. Obecny system wsparcia odbiorców wrażliwych nie ma więc charakteru całościowego, i jako taki nie spełnia wymagań stawianych proporcjonalności prospołecznej ingerencji w zliberalizowany sektor.

Istniejący na gruncie *PrEn* system wsparcia odbiorców wrażliwych jest również oceniany pod kątem realizacji celów i założeń prawa gospodarczego publicznego, którego *PrEn* jest częścią. Zakres ingerencji regulacyjnej na gruncie *PrEn* jest bowiem kształtowany przez aksjologię właściwą dla prawa gospodarczego publicznego. System wsparcia odbiorców wrażliwych powinien wpisywać się więc w cele stawiane przed publicznym prawem gospodarczym, które jest porządkiem chroniącym przede wszystkim interes publiczny, co w większości przypadków będzie sprowadzało się do ochrony gospodarki wolnorynkowej oraz określenia przez prawo gospodarcze publiczne granic ingerencji państwa w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej¹⁰¹¹.

Czy obecny model spełnia więc wymóg realizacji interesu publicznego? Zakres znaczeniowy klauzuli interesu publicznego ustalany jest każdorazowo na gruncie określonego stanu faktycznego. Czym jest więc interes publiczny w ramach systemu wsparcia odbiorców wrażliwych? Z punktu widzenia roli państwa w sektorze energetycznym, interes publiczny będzie wiązał się przede wszystkim z realizacją wymogów konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej. W konsekwencji, w interesie publicznym w liberalizowanym sektorze będzie więc wspieranie celów prospołecznych, równoważących cele prorynkowe i proefektywnościowe¹⁰¹². W interesie państwa leży zatem świadczenie podstawowych usług dla społeczeństwa (system wsparcia odbiorców wrażliwych, jako element szerszego pojęcia usług powszechnych). Jest to także jego obowiązek, wynikający z realizowania funkcji gwarancyjnej wobec obywateli. Przy czym, w interesie publicznym leży nie tyle świadczenie jakichkolwiek usług (pomocy), ale realizacja tego w sposób efektywny i proporcjonalny. Wspomniany wcześniej brak uwzględnienia tych postulatów w systemie wsparcia odbiorców wrażliwych może więc świadczyć o nierespektowaniu interesu publicznego w sektorze¹⁰¹³. Państwo, realizując interes publiczny na gruncie prawa gospodarczego publicznego przy pomocy ingerencji, winno bowiem ingerować proporcjonalnie, w sposób zapewniający realizację celów przy najmniejszym stopniu zakłócenia mechanizmów rynkowych.

Analizując pod tym kątem obowiązujący system wsparcia, trudno uznać, że realizuje on w pełni interes publiczny w sektorze energetycznym. Wadliwy system, choć zapewnia wsparcie (i w tym sensie realizuje interes publiczny związany z realizacją celów socjalnych), to nie jest ono efektywne. Państwo, podejmując ingerencję, musi brać bowiem pod uwagę nie tylko cele oraz przewidziane do ich realizacji środki, ale także koszty podejmowanych działań. Pod tym względem analizowany system (z punktu widzenia interesu państwa) nie spełnia swojej roli, stawiając pod znakiem zapytania prawidłowość kształtu prospołecznej ingerencji.

¹⁰¹¹R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 45.

¹⁰¹²Do tak rozumianych celów prospołecznych będzie więc należała zarówno ingerencja w celu zapewnienia równych szans, jak i ingerencja w celu przezwyciężenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku. Jednak w trakcie rozwoju rynku wewnętrznego energii elektrycznej będą pojawiły się kolejne problemy, które mogą uzasadniać interwencję publiczną.

¹⁰¹³Jak słusznie podnosi T. Kocowski, władza publiczna winna zapewniać choćby minimalny poziom respektowania interesu publicznego. Zob. T. Kocowski, *Funkcje administracji gospodarczej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013, s. 659.

2.4. CSR przedsiębiorstw energetycznych w zakresie pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie

Dotychczasowa analiza dotyczyła przede wszystkim zmian, zachodzących w relacjach pomiędzy państwem a sektorem, pod kątem zmian normatywnych znajdujących uzasadnienie w podstawie aksjologicznej prawodawcy. Wspomniane zmiany dotyczyły zarówno poziomu ponadnarodowego (UE), jak i krajowego, przy czym poziomy te oddziaływały na siebie. Zmiany nie dotyczą jednak wyłącznie państwa w relacji do gospodarki oraz konieczności zapewnienia ochrony tym podmiotom, które w warunkach liberalizowanego sektora zostają pozbawione dostępu do podstawowych dóbr. Zmiany obejmują także pozostałe podmioty – w tym przedsiębiorstwa energetyczne, które ze względu na szczególną rolę na rynku (związaną z tym, że wykonują określone działania w zakresie usług powszechnych), są co do zasady zobligowane do respektowania celów prawodawcy. W tym sensie, podmioty te (jako pełnoprawni uczestnicy rynku) są zdolne do kreowania własnych inicjatyw, które mogą wpisywać się zarówno w politykę państwa wobec sektora, jak i realizować określone cele, również cele związane z realizacją interesu publicznego.

Jedno czy wiele zjawisk?

Generalizując, wszystkie definicje CSR można sprowadzić do wspólnego mianownika. Różnią się one natomiast, w zależności od rozłożenia społeczno – gospodarczych akcentów. I tak społeczna odpowiedzialność biznesu to z jednej strony (...) *zobowiązanie się przedsiębiorstw do przyczyniania się do zrównoważonego rozwoju społeczno – ekonomicznego, w szczególności poprzez dobrowolne zobowiązania etyczne, społeczne i ekologiczne, wykraczające poza minimum wyznaczone obowiązującymi przepisami prawa* (...) ¹⁰¹⁴. Lecz może funkcjonować także, jako (...) *przekonanie, że organizacje mają obowiązek brania pod uwagę interesów klientów, pracowników, akcjonariuszy, społeczności i obowiązków proekologicznych, w każdym aspekcie swojej działalności lub też, jako zobowiązanie przedsiębiorstw wobec społeczności w których te przedsiębiorstwa funkcjonują* (...) ¹⁰¹⁵.

Na potrzeby pierwszych badań ankietowych, także Prezes URE stworzył własną definicję, zgodnie z którą społeczna odpowiedzialność biznesu to (...) *strategia harmonijnie łącząca etyczne i ekologiczne aspekty w działalności gospodarczej z jej dominującym atrybutem, czyli efektywnością, eksponującą jawność, przejrzystość działania, rzetelność wobec klientów (kalkulacja cen, jakość dostaw i obsługi) oraz w kontaktach z pozostałymi interesariuszami (m.in. z pracownikami, akcjonariuszami, dostawcami, społecznością lokalną), samoograniczenie przewagi monopolistycznej. To wkład biznesu*

¹⁰¹⁴I. Figaszewska, A. Bednarska, A. Falecki, *W jaki sposób przedsiębiorstwa energetyczne pomagają odbiorcom wrażliwym społecznie uniknąć wstrzymania dostaw energii elektrycznej czy gazu?*, Biul. URE 2008, Nr 2, s. 14.

¹⁰¹⁵Powszechnie stosowana jest także definicja Światowej Rady Biznesu ds. Zrównoważonego Rozwoju (World Business Council for Sustainable Development), która CSR traktuje jako kontynuację zaangażowania biznesu, które przyczynia się do rozwoju gospodarczego przy jednoczesnej poprawie jakości życia pracowników i ich rodzin, a także wspólnoty i społeczeństwa. Inną definicję zaleca Prezes URE, opierając się na ogłoszonej w 2010 r. przez Międzynarodową Organizację Standaryzacyjną normie ISO 26000 stanowiącej wytyczne dla przedsiębiorstw z różnych sektorów gospodarki. Zgodnie z ww. normą CSR rozumiany jest jako odpowiedzialność organizacji za wpływ jej decyzji i działań na społeczeństwo oraz środowisko, poprzez przejrzyste i etyczne zachowanie, które przyczynia się do zrównoważonego rozwoju, włączając zdrowie i dobrobyt społeczeństwa, uwzględnia oczekiwania interesariuszy (osób lub grup, które są zainteresowane decyzjami lub działaniami organizacji), jest także zgodne z mającym zastosowanie prawem i spójne z międzynarodowymi normami zachowania oraz jest wprowadzone w całej organizacji i praktykowane w jej działaniach w obrębie jej strefy wpływów. Zob. J.J. Asongu, *The History of Corporate Social Responsibility*, Journal of Business and Public Policy, 2007, Nr 2, s. 2 – 3; I. Figaszewska, *Nowe instrumenty i inicjatywy społecznej odpowiedzialności biznesu*, Biul. URE 2011, Nr 3, s. 7; Corporate Social Responsibility (CSR) przygotowana przez World Business Council for Sustainable Development [online]. Dostępna: <www.wbcsd.org> (dostęp: 1.4.2014).

w realizację polityki energetycznej państwa oraz taki sposób prowadzenia firmy, który nie nadużywa jej przewagi wobec odbiorcy energii, gazu czy ciepła¹⁰¹⁶.

Z konstrukcji pojęcia CSR wynika więc, iż wymaga ono przede wszystkim identyfikacji przez stosujące je przedsiębiorstwa grup interesariuszy i inkorporowania ich potrzeb i wartości do strategii przedsiębiorstwa oraz bieżącego procesu decyzyjnego. Powyższe definicje mają jednak jedną wadę. Przedstawiają jednostronne ujęcie wielowymiarowych zagadnień, pomijając motywacje przedsiębiorstw, które są przecież z zasady zorientowane na osiąganie korzyści ekonomicznych oraz ograniczanie kosztów funkcjonowania. Bardziej przydatna byłaby więc definicja, która uwzględniałaby zwrotny wymiar CSR, którym są korzyści z jego stosowania po stronie przedsiębiorstw. Wymiar ten znajduje się w innej definicji, zgodnie z którą CSR jest sposobem analizy współzależnych relacji, które istnieją pomiędzy przedsiębiorstwami, gospodarką i społecznościami. W tym sensie CSR jest więc sposobem omawiania zakresu zobowiązań, które przedsiębiorstwo (organizacja) ma w stosunku do społeczeństwa i jednocześnie narzędziem, dzięki któremu można identyfikować korzyści dla przedsiębiorstwa wynikające z jego stosowania¹⁰¹⁷.

Pomimo dużej różnorodności, wszystkie definicje łączy to, że u podstaw CSR leży przekonanie, że biznes (przedsiębiorstwa), nie może być odseparowany od społeczeństwa, w którym funkcjonuje. W tym kierunku idzie też prawo wspólnotowe, które zobowiązuje państwa członkowskie, aby poprzez zachęcanie przedsiębiorstw do działania na rzecz bardziej inkluzywnego społeczeństwa, promowały społeczną odpowiedzialność biznesu i wzmacniały europejski model gospodarki¹⁰¹⁸.

W Polsce społeczna odpowiedzialność biznesu jest pojęciem stosunkowo nowym. W ujęciu międzynarodowym ma natomiast długą historię, przy czym niektórzy badacze twierdzą nawet, że istnieje tak długo, jak handel i biznes¹⁰¹⁹. Polska historia CSR jest jednak zdecydowanie krótsza i wiąże się z ekspansją na polskim rynku zagranicznych koncernów pod koniec lat 90. XX w.¹⁰²⁰. CSR objął więc od razu wszystkie sektory gospodarki.

Spójna aksjologia CSR?

Problem z CSR (nie tylko w sektorze energetycznym), polega na tym, że w przeciwieństwie do aksjologii, którą kieruje się państwo gwarantujące (ingerując w sektor), aksjologia, która stoi za dobrowolnym CSR przedsiębiorstw, jest niejednoznaczna i różni się w zależności od subiektywnej oceny analizującego ją komentatora. Na jednym krańcu jest więc przekonanie o tym, że społeczna odpowiedzialność jest wynikiem naturalnego, społecznego wymiaru każdej działalności gospodarczej. W takim ujęciu CSR upodabnia się do działalności charytatywnej, gdyż społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw charakteryzuje się bezinteresownością i brakiem jakichkolwiek korzyści

¹⁰¹⁶I. Figaszewska, A. Dobroczyńska, A. Dębek, *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle badań ankietowych. Raport*, Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 28.6.2014), s. 1 i nast.; A. Dobroczyńska, A. Dębek, I. Figaszewska i inni, *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle drugich badań ankietowych. Raport* [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 28.6.2014), s. 1 i nast.

¹⁰¹⁷A guide to Corporate Social Responsibility (CSR), przygotowane przez Egyptian Corporate Responsibility Center [online]. Dostępne: <www.ecrc.org.eg> (dostęp: 7.8.2014); T. Gasiński, G. Piskalski, *Zrównoważony biznes. Podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorstw* [online]. Dostępny: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 28.6.2014), s. 15.

¹⁰¹⁸Zob. m.in. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2010) 758 z 16.12.2010 r. Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej, OJ C 94, 26.3.2011.

¹⁰¹⁹J.J. Asongu sytuuje początki CSR w kodeksie Hammurabiego (1700 l.p.n.e). Zob. J.J. Asongu, *The History...*, op. cit., s. 8; Badanie. Polski sektor energetyczny w świetle międzynarodowych standardów CSR z 2011 r., przygotowane przez Deloitte [online]. Dostępne: <www.deloitte.com> (dostęp: 14.5.2014).

¹⁰²⁰J. Gasiński i T. Piskalski trafnie zwracają uwagę, że przez wiele lat używano w Polsce oraz innych krajach w okresie transformacji argumentów, że gospodarka jeszcze nie dojrzała do uwzględniania kwestii społecznych i środowiskowych, że firmy muszą zmierzyć się z wyzwaniem i ciągle walczyć o przetrwanie na rynku, co może być przyczyną stosunkowo późnego zainteresowania polskich przedsiębiorstw ideą CSR. Zob. T. Gasiński, G. Piskalski, *Zrównoważony biznes...*, op. cit., s. 18.

dla przedsiębiorstwa. Na drugi biegunie znajdują się autorzy wskazujący, że przedsiębiorstwa nie mają prawdziwych intencji, aby być społecznie odpowiedzialnymi. Programy CSR są więc zasadniczo formą obrony (uprzedzają i zapobiegają, są formą autoregulacji) przed działaniem władzy ustawodawczej, która w przeciwnym razie wprowadziłaby obowiązkowe regulacje działalności w odniesieniu do wkładu, jaki wnoszą przedsiębiorstwa do społeczeństwa¹⁰²¹. Intencje przedsiębiorstw (także przedsiębiorstw energetycznych) są więc pewną niewiadomą, bez możliwości jej empirycznej weryfikacji.

Samodzielność i dobrowolność?

Działalność związana ze społeczną odpowiedzialnością biznesu, jest również praktycznym wyrazem realizacji polityki energetycznej Polski i powstałych na jej podstawie programów działań wykonawczych, które w ramach tego samego działania (ochrony najgorzej sytuowanych odbiorców energii elektrycznej przed skutkami wzrostu cen energii) wymieniają zarówno opracowanie i wdrożenie systemu ochrony najsłabszych ekonomicznie grup odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych (odbiorców wrażliwych społecznie), jak i przygotowanie i wdrożenie dodatkowego rozwiązania, polegającego na świadczeniu pomocy najuboższym grupom odbiorców energii elektrycznej, przez przedsiębiorstwa energetyczne w ramach opracowywanych przez nie programów pomocy (CSR)¹⁰²². Mając to na uwadze, Prezes URE w latach 2009 – 2011, prowadził dobrowolne badania ankietowe, dotyczące koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw sektora energetycznego. Co ciekawe, robił to argumentując, że działania te wpisują się w działalność regulatora na rzecz wzmocnienia pozycji odbiorcy na rynku gazu i energii¹⁰²³.

Rola Prezesa URE nie ogranicza się jednak tylko i wyłącznie do badań już istniejącego zjawiska. Oceniając aktywność regulatora na tym polu można uznać, że pełnił on również rolę animatora zachodzących procesów, wychodząc tym samym naprzeciw oczekiwaniom części przedsiębiorstw, które traktowały (i traktują) CSR, jako nowe i wymagające wyjaśnienia zjawisko. Na początkowym etapie implementacji CSR na grunt sektora, część przedsiębiorstw sektora oczekiwało od Prezesa URE nie tylko przykładów dobrych praktyk w tym zakresie, ale także wsparcia merytorycznego¹⁰²⁴. W ten sposób z inicjatywy regulatora, powstały kolejne dokumenty, w tym m.in. *Dobre Praktyki Sprzedawców Gazu Ziarnnego i Operatorów Systemów Dystrybucyjnych* oraz *Dobre Praktyki Sprzedawców Energii Elektrycznej i Operatorów Systemów Dystrybucyjnych*¹⁰²⁵.

¹⁰²¹Por. J.K. Rowe, *Corporate Social Responsibility as Business Strategy* [w:] R. Lipschutz (red.) *Globalization, Governmentality and Global Politics: Regulation for the rest of Us?*, Londyn 2005.

¹⁰²²Odpowiedzialnym za realizację tych działań jest minister właściwy do spraw energii, nie wyklucza to jednak inicjatywy regulatora, który działa na podstawie nie tylko PrEn, ale także dyrektywy III pakietu liberalizacyjnego, które w sposób szeroki interpretują zobowiązanie do podejmowania właściwych środków dla ochrony odbiorców końcowych. Tym niemniej Ministerstwo Gospodarki (obecnie ministerstwo właściwe do spraw energii) podjęło szereg działań w przedmiocie CSR w wymiarze ogólnogospodarczym. Podejście regulatora i ministerstwa różnią się jednak znacząco. Prezes URE zakresem CSR obejmuje również kwestię pomocy najsłabszym odbiorcom, a Ministerstwo Gospodarki (ministerstwo właściwe do spraw energii) kładzie nacisk na prośrodowiskowy wymiar społecznej odpowiedzialności biznesu. Zob. T. Gasiński, G. Piskalski, *Zrównoważony biznes...*, op. cit., s. 15; CSR społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce, przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępne: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 7.5.2014).

¹⁰²³Pierwszy dokument (Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle badań ankietowych) przygotowany został przez Zespół do Przeprowadzenia i Opracowania Badań Ankietowych Dotyczących Problematyki Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw Energetycznych w czerwcu 2009 r. Drugi (Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle drugich badań ankietowych) powstał w sierpniu 2010 r. Dzięki systematycznym badaniom ankietowym i wnioskami z nich płynącymi Prezes URE uzyskał informacje, dzięki którym mógł podejmować szereg działań w zakresie poprawy standardów obsługi odbiorcy.

¹⁰²⁴Regulator podejmuje działania tylko w odniesieniu do sektora. Wpisują się one jednak w szerszy trend implementacji CSR na grunt polskiej gospodarki. Już w 2009 r. Prezes Rady Ministrów (Zarządzeniem nr 38 z 8.5.2009 r.) powołał Zespół do spraw Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, działający jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów. Zespół funkcjonował do 21.8.2013 r. kiedy to zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów został zniesiony. Jednocześnie Ministerstwo Gospodarki rozpoczęło prace nad znalezieniem nowej formuły kontynuacji inicjatyw podejmowanych w ramach prac tego zespołu. I. Figaszewska, *Nowe...*, op. cit., s. 3.

¹⁰²⁵Nie są to jednak jedyne inicjatywy Prezesa URE w tym zakresie. Szerzej na ten temat: I. Figaszewska, *Nowe...*, op. cit., s. 12 – 18.

Przedsiębiorcy sektora nie są jednak bierni. Już w 2009 r. przedstawiciele największych przedsiębiorstw energetycznych z inicjatywy Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. i PricewaterhouseCoopers podpisali *Deklarację na rzecz zrównoważonego rozwoju branży energetycznej*¹⁰²⁶. Sygnatariusze wyrazili w ten sposób zainteresowanie potrzebą budowania rynku w sektorze, który to rynek pozwala skutecznie realizować odbiorcom ich prawa. Z czym, zdaniem sygnatariuszy, wiąże się także konieczność większej troski o sytuację odbiorców (ze szczególnym uwzględnieniem odbiorców wrażliwych społecznie), w zakresie opracowania programów pomocy ułatwiających tym odbiorcom dostęp do energii elektrycznej.

Oprócz wspomnianych wcześniej cech, CSR jako element dobrowolnych działań przedsiębiorstw, jest w dużej mierze wypadkową deklarowanego wsparcia a rzeczywistymi działaniami, specyfiką danego sektora oraz społeczno – ekonomicznego otoczenia, a także obowiązujących regulacji prawnych. Badania Prezesa URE, stanowią więc doskonałe źródło informacji, nie tylko o planach przedsiębiorstw w przedmiocie wdrażania CSR, ale także poznania świadomości przedsiębiorstw, czym jest CSR i jak faktycznie jest on realizowany.

W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że wnioski z 3 lat badań różnią się znacząco od siebie. Ze względów metodologicznych najbardziej aktualne wydają się wyniki badań z 2011 r., z których jednoznacznie wynika, że w stosunku do lat poprzednich, znacząco wzrosła świadomość CSR i coraz więcej przedsiębiorstw deklaruje nie tylko chęć posiadania strategii CSR, ale także ją posiada¹⁰²⁷.

Przyczyny społecznej odpowiedzialności

Chcąc uzyskać jak najwięcej szczegółowych informacji, Prezes URE rozbudował ankietę, dzieląc ją na 4 bloki tematyczne. Z punktu widzenia problemu badawczego niniejszej pracy, ważne są tylko dwa z nich – blok pytań A, który przyniósł odpowiedź na pytania o rozumienie koncepcji CSR, przyczyn jej wdrożenia lub chęci jej wdrożenia oraz blok pytań D, związany z problematyką odbiorcy wrażliwego społecznie. Z badań bloku A wyłaniał się obraz przedsiębiorstw, które w przeważającej części (ok. 80% respondentów) podzielają przekonanie, że funkcjonowanie w sektorze energetycznym wymaga od nich dużo większego zaangażowania i rzetelności, wobec odbiorców niż ma to miejsce w innych sektorach gospodarki. Sama świadomość stanowi jednak tylko punkt wyjścia dla dalszych rozważań, liczy się przede wszystkim rozumienie CSR, w kontekście motywacji i przyswojenia zasad, kierujących społeczną odpowiedzialnością.

Pełna i świadoma internalizacja zasad skutkuje rzeczywistą zmianą. Konieczny jest więc impuls, dzięki któremu przedsiębiorstwo przejdzie z poziomu deklaratoryjnego na poziom działania. W tym kontekście nasuwa się więc pytanie, dlaczego przedsiębiorstwa sektora chcą (lub już uwzględniają) CSR w swoich działaniach i do kogo go kierują¹⁰²⁸. Zdecydowana większość przedsiębiorstw wskazała na potrzebę funkcjonowania CSR w przedsiębiorstwie (89% pozytywnych odpowiedzi). Analizując jednak szczegółowe motywy implementacji CSR do strategii przedsiębiorstwa, 24% uznało, że CSR poprawia relacje z interesariuszami, 20% że przynosi korzyści wizerunkowe i poprawia reputację, a 19%, że powoduje wzrost wartości firmy¹⁰²⁹. Regulator ocenił te wyniki,

¹⁰²⁶Deklaracja w sprawie zrównoważonego rozwoju w branży energetycznej w Polsce z 2009 r., przygotowana przez uczestników I Ogólnopolskiej Konferencji Wyzwania Zrównoważonego Rozwoju w Branży Energetycznej [online]. Dostępna: <www.odpowiedzialna-energia.pl> (dostęp: 26.4.2014); I. Figaszewska, A. Bednarska, A. Falecki, *W jaki sposób...*, op. cit., s. 14 i nast.

¹⁰²⁷Trzecie badanie objęło w elektroenergetyce 17 podmiotów, w gazownictwie 8 podmiotów oraz 9 w ciepłownictwie. Łącznie badanie przeprowadzono na 34 podmiotach, dla których współczynnik zwrotu ankiet wyniósł 97%.

¹⁰²⁸Por. M.E. Porter, C.K. Prahalad, *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, Gliwice 2007.

¹⁰²⁹Na dalszych miejscach uplasowały się: wzrost motywacji pracowników (13%), zasady etyczne (11%), zarządzanie ryzykiem (6%), pozyskanie nowych rynków/klientów (6%), wzrost konkurencyjności (5%), pozyskanie dobrych pracowników (4%) oraz wzrost efektywności kosztowej (3%). Szerzej na ten temat: A. Dobroczyńska, A. Dębek, I. Figaszewska, I. Ostapowicz, *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle trzech badań ankietowych*, Biul. URE 2011, Nr 3, s. 23.

jako wyraźne zaakcentowanie bezpośrednich korzyści dla przedsiębiorstw jako powodów wdrażania CSR, co uznał za skutek braku pełnej identyfikacji z ważnym wymiarem moralno – etycznym CSR. Wydaje się jednak, że regulator niesłusznie ocenił najczęstszą odpowiedź respondentów (poprawa relacji z interesariuszami), jako wyraz ekonomiczno – wizerunkowych korzyści. Odpowiedź tę można bowiem interpretować także poprzez pryzmat poprawy relacji, między przedsiębiorcami a odbiorcami, czego skutkiem jest poprawa sytuacji tych ostatnich. Kwestią otwartą pozostaje jednak motywacja przyświecająca przedsiębiorstwu. Co znaczące, uzyskano stosunkowo mało odpowiedzi identyfikujących CSR z zewnętrznymi (ogólnogospodarczymi) wyzwaniem społecznymi, choć wyniki ankiet, w zakresie wskazania głównych interesariuszy (beneficjentów), CSR prawidłowo identyfikowały klientów oraz w dalszej kolejności pracowników, społeczności lokalne, udziałowców (akcjonariuszy) oraz dostawców.

Ostateczną weryfikacją podejścia przedsiębiorstwa do CSR jest jego wdrożenie. I tu, pomimo deklarowania znaczenia, CSR wdrożyło tylko 50% ankietowanych przedsiębiorstw, co może świadczyć pośrednio o motywacji dobrowolnego angażowania się w procesy autoregulacyjne oraz o stosunkowo niskim poziomie dojrzałości sektorowego CSR.

Odbiorca wrażliwy a CSR

Podobnie jak w przypadku wskazania typów działań, jakie przedsiębiorstwa (organizacje) podejmują, w celu realizacji strategii CSR, już na wstępnym etapie ustalania definicji społecznej odpowiedzialności biznesu, wyraźnie zaznaczyła się wielowymiarowość i zróżnicowanie desygnatów tych pojęć. Każdy z podmiotów stosujący CSR może mieć więc odmienny krąg interesariuszy, dla których właściwe są inne rodzaje działań. Dotyczy to także odbiorców wrażliwych społecznie, którzy ze względu na szczególne zainteresowanie regulatora, zostali dodatkowo wyróżnieni za pomocą odrębnego bloku pytań ankietowych. Warto w tym miejscu dodać, że od czasu ostatniej ankiety, sytuacja odbiorców wrażliwych uległa dużym zmianom, szczególnie w zakresie systemu wsparcia i skorelowanych z tym dodatkowych obowiązków przedsiębiorstw sektora. Tym niemniej odpowiedzi uzyskane w toku badań wskazują na postawę ankietowanych, w okresie, kiedy wsparcie odbiorców najsłabszych nie znajdowało oparcia w przepisach *PrEn*, i było całkowicie dobrowolne.

Uzyskane w ankietach wyniki pokazują przede wszystkim, że dobrowolna pomoc była w tym okresie słabo zinstytucjonalizowana i świadczona raczej *ad hoc* w zindywidualizowanych przypadkach (przyznawana uznaniowo). W konsekwencji, tylko jedno z przedsiębiorstw biorących udział w ankiecie przyjęło samodzielnie własną definicję odbiorcy wrażliwego, co może pośrednio świadczyć o braku spójnego podejścia do tej problematyki. Trudno bowiem świadczyć pomoc bez uprzedniego właściwego zidentyfikowania podmiotów jej potrzebujących¹⁰³⁰. W badanym okresie przedsiębiorstwa nie prowadziły także rejestrów osób, którym świadczyły pomoc, co w szerszym ujęciu zagadnienia odbiorców wrażliwych utrudnia oszacowanie skali zjawiska¹⁰³¹.

¹⁰³⁰W porównaniu do wcześniejszych ankiet z 2009 i 2010 r. regulator zaobserwował zmniejszenie się liczby podmiotów planujących przyjęcie w przyszłości takiej definicji, co po części można wytłumaczyć wyczekującą postawą środowiska przedsiębiorców. Jednak na potrzeby świadczonej pomocy przedsiębiorstwa wskazywały, że jej beneficjentami może być np. osoba chora, niepełnosprawna, ale także osoba wykluczona (biedna), korzystając już ze świadczeń pomocy społecznej, rodziny wielodzietne lub osoby starsze. Zob. A. Dobroczyńska, A. Dębek, I. Figaszewska, I. Ostapowicz, *Společna odpowiedzialność...*, op. cit., s. 50; I. Figaszewska, A. Dobroczyńska, A. Dębek, *Společna odpowiedzialność...*, op. cit., s. 1 i nast.

¹⁰³¹Regulator w ankiecie potraktował ochronę odbiorców wrażliwych w sposób szeroki, pytając przedsiębiorstwa energetyczne o prowadzenie rejestru odbiorców (członków ich rodzin), którzy korzystają w miejscu dostarczania energii z urządzeń medycznych niezbędnych do podtrzymywania/ratowania zdrowia i życia. Również tu spółki odpowiedziały negatywnie, dlatego regulator zarekomendował *de lege ferenda* wdrożenie rozwiązań systemowych, a nie uznaniowych. Niestety ostatnia duża nowelizacja *PrEn* nie przyniosła oczekiwanych w tym zakresie zmian.

Brak definicji odbiorców wrażliwych nie przeszkodził jednak ankietowanym (ze względu na specyfikę sektora były to głównie spółki obrotu) we współpracy z działającymi na ich terenie ośrodkami pomocy społecznej oraz innymi organizacjami pomocowymi¹⁰³². Przy czym deklarowana współpraca dotyczyła głównie negocjowania terminów spłaty zadłużenia odbiorców (rozłożenie na raty, prolongata spłat) lub też umorzenia jego części, a także udzielania informacji w tym zakresie oraz w niektórych przypadkach wstrzymania procesu windykacji¹⁰³³. Wszystkie działania zmierzały więc do jednego zbiorczego celu, czyli zapobieżenia wstrzymania dostaw. Tej ważnej kwestii nie udało się jednak wyjaśnić w toku badań ankietowych, ze względu na niewystarczającą ilość danych. Regulator nie mógł więc oszacować skali zjawiska wstrzymywania dostaw oraz okresu wstrzymania, a tym bardziej skali wstrzymywania dostaw potencjalnym odbiorcom wrażliwym oraz skali samoodłączeń.

Sygnalizowane zastrzeżenia stały się głównym powodem zaprzestania prowadzenia przez regulatora badań ankietowych w tym zakresie. Cykl badawczy przyniósł jednak szereg wniosków, nie tylko w obszarze CSR, ale przede wszystkim w odniesieniu do identyfikacji przez podmioty działające w sektorze odbiorców wrażliwych. Umożliwia to prześledzenie ewolucji oddolnych inicjatyw w tym obszarze z perspektywy już istniejących regulacji ustawowych.

W zakresie CSR wnioski regulatora były stosunkowo optymistyczne (wskazując na wyraźną świadomość istnienia i akceptację CSR, jako elementu strategii firm oraz chęć systematycznego wdrażania tej idei w życie i przyjmowanie w tym celu formalnej strategii), to jednak konkluzje, co do pobudek, jakimi kierują się przedsiębiorstwa nie pozostawiały złudzeń, co do wizerunkowo – finansowego celu podejmowanych działań. Pomimo 3 edycji ankiet, konkluzja ta była aktualna dla wszystkich badań ankietowych, co może świadczyć o powierzchownej interpretacji idei CSR przez przedsiębiorstwa sektora. Z drugiej jednak strony, analizując piśmiennictwo przedmiotu, większość autorów dość wyraźnie akcentuje mierzalne korzyści płynące z CSR, które w wymiarze długofalowym mają przynieść wzrost wartości firmy¹⁰³⁴. W konsekwencji może to powodować wśród przedsiębiorców sektora pewnego rodzaju dysonans poznawczy oraz usprawiedliwiać podejście do idei CSR.

Szansa czy niespełnione oczekiwanie?

W świetle wyników badań, jeżeli przedsiębiorstwo zinternalizowało CSR, w pierwszej kolejności rozumiało je, jako sponsoring i przedsięwzięcia charytatywne, w dalszej kolejności relacje z pracownikami oraz inicjatywy proekologiczne. Na tym etapie nie traktowano więc pomocy najsłabszym odbiorcom, jako elementu społecznej odpowiedzialności biznesu¹⁰³⁵.

Tytułem wyjaśnienia należy dodać, że CSR nie można wprost utożsamiać z pomocą odbiorcom wrażliwym, a relacje między CSR i wsparciem odbiorcy wrażliwego nie polegają na prostej współzależności. Oba pojęcia należą bowiem do różnych zakresów znaczeniowych i tylko w niewielkim stopniu opisują to samo zjawisko. Analizując społeczną odpowiedzialność biznesu na pierwszy plan wysuwa się więc element dobrowolności przyjmowanych zobowiązań i brak powiązania z bieżącą

¹⁰³²Współpracę podjęły lub planowały podjąć prawie wszystkie przedsiębiorstwa sprzedające energię lub gaz, a te które już podjęły współpracę wskazywały, że średnio współpracują z 17 – 65 placówkami działającymi na ich terenie.

¹⁰³³Choć form świadczenia jednostkowej pomocy przy współpracy ośrodków pomocy społecznej jest znacznie więcej. Zaczynając od pokrycia należności (w całości lub w części), co jest najczęściej związane z zagrożeniem wstrzymania dostaw lub już w przypadku wstrzymania, składanie przez ośrodek pomocy społecznej działający jako pełnomocnik odbiorcy wniosków o wznowienie dostarczania energii elektrycznej, jak również zainstalowanie licznika przedpłatowego. Zob. A. Dobroczyńska, A. Dębek, I. Figaszewska, I. Ostapowicz, *Spółeczna odpowiedzialność...*, op. cit., s. 51 – 52.

¹⁰³⁴Najczęściej wymieniane korzyści to dostęp do nowych rynków, lojalność pracowników, poprawa wiarygodności firmy oraz wypracowanie przewagi konkurencyjnej związanej ze wzrostem rozpoznawalności marki. Zob. Badanie. Polski sektor energetyczny w świetle międzynarodowych standardów CSR z 2011 r., przygotowane przez Deloitte [online]. Dostępne: <www.deloitte.com> (dostęp: 14.5.2014), s. 1 i nast.

¹⁰³⁵N. Ćwik, *CSR w polskim sektorze energetycznym* [online]. Dostępny: <www.odpowiedzialnybiznes.pl> (dostęp: 28.05.2014), s. 1 i nast.

działalnością operacyjną przedsiębiorstwa. CSR ze swej istoty wymaga więc podjęcia działań, wykraczających poza poziom normatywnych zobowiązań nałożonych przez państwo, a w konsekwencji jest typem dobrowolnego narzucenia wyższych standardów działania. Przyglądając się najpopularniejszym formom działań, w zakresie pomocy odbiorcom trudno jednak mówić o ponadnormatywnych zobowiązaniach i wyższych standardach działań¹⁰³⁶.

Wsparcie odbiorców wrażliwych dotyka realizacji publicznoprawnych zobowiązań, związanych z realizacją określonych usług w sektorze, a CSR nie wiąże się z tego typu zobowiązaniami, akcentując element dobrowolnego narzucania sobie pewnych standardów. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby w ramach CSR przedsiębiorstwa energetyczne podejmowały dobrowolne działania, wspierające odbiorców (odbiorców wrażliwych) poprzez m.in. działania informacyjne, pomoc w znalezieniu oszczędności w zużyciu energii/gazu/ciepła, udostępnianie kalkulatorów zużycia lub też fachowe doradztwo, związane z poprawą efektywności energetycznej posiadanych urządzeń gospodarstwa domowego.

Co zostało już wspomniane, CSR nie jest zjawiskiem jednowymiarowym, którego analizę można sprowadzić do problematyki pomocy odbiorcom. Zajmująca się tą tematyką J. Filek wyróżniła pięć etapów budowania społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców. Etap wstępny zakłada brak po stronie przedsiębiorcy świadomości jakiegokolwiek odpowiedzialności. Etap pierwszy (nazywany prawnym) to odpowiedzialność narzucona przez prawo, gdzie przedsiębiorca jest już świadomy odpowiedzialności, w ramach systemu prawnego. Etap drugi (etyczny) następuje wtedy, gdy odpowiedzialność narzucona jest przez prawo, a przedsiębiorca poczuwa się do niej, natomiast etap trzeci (początki CSR), związany jest z odpowiedzialnością wymuszoną przez społeczeństwo – przedsiębiorstwo jest świadome oczekiwań interesariuszy i uwzględnia te oczekiwania, które są przez nich popierane. Dwa ostatnie etapy to rozwinięty CSR (etap czwarty) i zaawansowany CSR (etap piąty). Przy czym czwarty etap zakłada świadome włączanie określonych celów społecznych do strategii przedsiębiorstwa, natomiast piąty to odpowiedzialność dobrowolna, polegająca na świadomym uwzględnianiu CSR, co przyczynia się do poprawy jakości życia¹⁰³⁷. Z tej perspektywy CSR w sektorze energetycznym odpowiada etapowi wstępnemu, z elementami charakterystycznymi dla innych etapów (częściowa świadomość odpowiedzialności przy braku obowiązków prawnych w tym zakresie). Można jednak wskazać, że coraz częściej pojawiają się społeczne inicjatywy, zmierzające do wymuszenia na przedsiębiorstwach sektora realizowania oczekiwań interesariuszy¹⁰³⁸.

Przyjmując jednak dwutorowe rozumienie CSR zaproponowane przez T. Gasińskiego i G. Piskalskiego (z jednej strony ruch społeczny, kierujący postulatami wobec biznesu, z drugiej – katalog narzędzi i standardów, pozwalających przedsiębiorstwu wyjść naprzeciw rosnącym oczekiwaniom interesariuszy) należałoby raczej traktować społeczną odpowiedzialność biznesu w sektorze energetycznym, jako narzędzie i katalog standardów biznesowych, aniżeli efekt społecznych oczekiwań¹⁰³⁹. Spostrzeżenia te potwierdzają także wyniki cyklicznych badań regulatora, przy czym

¹⁰³⁶W koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu akcent zostaje położony nie na spełnianie przez przedsiębiorstwo wszystkich wymogów formalnych i prawnych, ale na zwiększanie inwestycji w zasoby ludzkie, w ochronę środowiska i dobre relacje z otoczeniem firmy. Innymi słowy na dobrowolne zaangażowanie się w kształtowanie otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego firmy. Zob. J. Filek, *Spoleczna odpowiedzialność biznesu. Tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej?* [online]. Dostępne: <www.csrinfo.org> (dostęp: 28.6.2014), s. 1 i nast.

¹⁰³⁷J. Filek, *Spoleczna odpowiedzialność biznesu...*, op.cit., s. 1 i nast.

¹⁰³⁸Potwierdza to także szereg badań przeprowadzonych w latach 2003 – 2010, gdzie ponad połowa ankietowanych łączyła określenie przedsiębiorstwo społecznie odpowiedzialne z działaniami w zgodzie z prawem. Pozostałe skojarzenia dotyczyły działań proekologicznych, terminowego wypłacania wynagrodzeń i funkcjonowanie w sposób przejrzysty. Zob. Badanie. Polski sektor energetyczny w świetle międzynarodowych standardów CSR z 2011 r., przygotowane przez Deloitte [online]. Dostępne: <www.deloitte.com> (dostęp: 14.5.2014), s. 5 – 6.

¹⁰³⁹Por. T. Gasiński, G. Piskalski, *Zrównoważony biznes...*, op. cit., s. 7.

wskazują one, iż wymiar dobrowolnych działań, w odniesieniu do świadczenia pomocy odbiorcom wrażliwym, był niewystarczający. Świadczy o tym m.in. brak zdefiniowania kręgu potencjalnych beneficjentów oraz niepodejmowanie prób oszacowania skali zjawiska (przykładowo poprzez rejestry). Prezes URE, jako przyczynę tego stanu wskazał powszechne w sektorze oczekiwanie na prawne (odgórne) rozwiązanie problematyki odbiorców wrażliwych i związane z tym rozwiązanie problemu utrudnionego dostępu do dobra, jakim jest energia¹⁰⁴⁰. Jednak nie można tego uznać za wystarczające usprawiedliwienie postawy przedsiębiorstw sektora.

Powyższe można rozpatrywać także w kontekście innych wniosków, płynących z badań regulatora, wskazujących, że w sektorze nadal aktualne jest rozumowanie w kategoriach, że filantropia (*sensu largo*) oraz ekologia mogą wpływać na wizerunek przedsiębiorstwa, a z tym wiązą się określone korzyść materialne i niematerialne¹⁰⁴¹. Wyniki badań CSR opublikowano w 2011 r. (a odnoszą się do danych z 2010 r.), to w dużej mierze pozostają nadal aktualne, szczególnie w odniesieniu do liberalizującego się sektora, w którym samoregulacja za pomocą społecznej odpowiedzialności biznesu nie sprawdziła się, jako instrument na tyle skuteczny, aby w wystarczającym stopniu realizować zakładane przez prawodawcę społeczne cele.

Na CSR przedsiębiorstw energetycznych nie można jednak patrzeć tylko przez wąską perspektywę przedsiębiorstw sektora lub państwa (administracji). Kluczem do osiągnięcia celów jest bowiem współpraca, która w przypadku wypracowania kodeksów dobrych praktyk przedsiębiorstw energetycznych, okazała się skutecznym rozwiązaniem. Mimo, że obecnie CSR w niewystarczającym stopniu spełnia swoją rolę (w szczególności w odniesieniu do odbiorców w gospodarstwach domowych i odbiorców wrażliwych), to istnieje przestrzeń, między z jednej strony dobrowolnymi działaniami przedsiębiorców sektora, a stosowaniem przez państwo regulacji i kształtowania stosunków w sektorze przy pomocy władczych instrumentów prawnych. Trafnie podsumowali to H. Izdebski i M. Kulesza podnosząc, iż (...) *współdziałanie administracji publicznej z sektorem prywatnym jest nie tylko możliwe, lecz stanowi konieczność. Jest to wyzwanie, bez podjęcia, którego nie da się już wykonać wielu zadań współczesnego państwa (...)*¹⁰⁴².

¹⁰⁴⁰A. Dobroczyńska, A. Dębek, I. Figaszewska, I. Ostapowicz, *Spółeczna odpowiedzialność...*, op. cit., s. 56 – 57.

¹⁰⁴¹Ibidem, s. 20.

¹⁰⁴²H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 382.

3. Nowy model regulacji prospołecznej

W poprzednim rozdziale dokonano analizy rozwiązań, mających na celu ochronę odbiorców końcowych, ze szczególnym uwzględnieniem odbiorców wrażliwych społecznie. Szczegółowe umówienie tej kwestii było konieczne ze względu na miejsce obligatoryjnych systemów wsparcia odbiorców wrażliwych w koncepcji dostępu do usług powszechnych. Prawodawca europejski zwraca bowiem uwagę, że bez istnienia wspomnianych systemów nie można mówić o pełnej realizacji zobowiązań państw członkowskich w obszarze zagwarantowania dostępu do usług powszechnych.

Ocena funkcjonującego modelu ochrony odbiorców, jak również zgłaszanych wcześniej inicjatyw legislacyjnych wskazuje jednak, że polski system posiada nie tylko istotne wady, ale przede wszystkim oparty jest na błędnych założeniach (związanych zarówno z aksjologicznym uzasadnieniem, jak i sferą teleologiczną). W tym sensie jest on zarówno nieefektywny, jak i nie odpowiada wymogom stawianym ingerencji na gruncie prawa gospodarczego publicznego.

Wspomniane wcześniej błędne założenia obowiązującego modelu utrudniają także formułowanie wniosków *de lege lata*. Stąd zakres postulowanych zmian wymagałby wielu dodatkowych działań legislacyjnych. Niniejszy rozdział winno się więc postrzegać raczej w kategoriach propozycji *de lege ferenda* niż *de lege lata*. Tworząc model regulacji prospołecznej należy także pamiętać, że nie powinien być on wypadkową przypadkowych i niespójnych działań legislacyjnych prawodawcy, który podejmuje je *ad hoc*. Ingerencja (nie tylko w sektorze energetycznym) odbywa się ze względu na konieczność osiągnięcia założonego celu, którego nie można zrealizować, używając innych (z zasady słabszych) narzędzi i instrumentów. Stosując więc w tym przypadku zasadę proporcjonalności, ingerencja musi być przede wszystkim proporcjonalna do zakładanych celów (wartości), jakie mają zostać osiągnięte za jej pomocą. Dotyczy to zarówno jej głębokości, jak i użytych środków.

Z założenia, projektowane regulacje dotyczyć będą nie tylko odbiorców wrażliwych. Odwołując się do sygnalizowanej wcześniej kwestii zależności kształtu rynku w kontekście regulacji, będą one wywierały znaczący wpływ na innych uczestników gry rynkowej w sektorze. Dlatego ważnym jest, aby nowy model pomocy odbiorcom wrażliwym nie był jednostronnym rozwiązaniem tej kwestii, ale prawidłowo (zgodnie z *PrEn*) równoważył interesy odbiorców i przedsiębiorstw sektora. Nowy model powinien więc za pomocą odpowiednich (proporcjonalnych) instrumentów zapewnić ciągłość i powszechność świadczenia usług dla odbiorców wrażliwych w warunkach wykonywania przez przedsiębiorstwa energetyczne sprywatyzowanych zadań publicznych. Adekwatność środków ingerencji dotyczy więc przede wszystkim stworzenia instrumentów, za pomocą których państwo (administracja publiczna/gospodarcza) będzie miało możliwość realnego wpływania na sytuację odbiorców. Przyglądając się obecnej regulacji, jej efektywności oraz poziomowi ingerencji w sektor, trudno jednak uznać powyższe warunki za spełnione.

Nowe rozwiązania kontynuacją dotychczasowych

Regulacja prospołeczna (bez względu na przyjęty model) jest efektem wielu powiązanych procesów, zachodzących w gospodarce oraz jej prawnie – instytucjonalnym otoczeniu. Nowy model nie powstał więc w społeczno – gospodarczej próżni, na jego kształt w dużej mierze wpływa bowiem prawo gospodarcze publiczne. Regulacja prospołeczna w sektorze energetycznym (a więc także założenia nowego modelu) jest więc ostatnim ogniwem w łańcuchu zdarzeń, których genezy można doszukiwać się już w traktatach założycielskich, w latach 50. i 60. XX w. W tym znaczeniu nie byłoby regulacji prospołecznej bez zdefiniowania celów i wartości przyświecających całej UE, bez aksjologii sektorowej, która z biegiem czasu przejęła także cele prospołeczne i ponadsektorowe, bez procesów

liberalizacyjnych, które z jednej strony dały odbiorcom możliwość wyboru, z drugiej zaś stworzyły potencjalne zagrożenie w postaci braku dostępu części odbiorców do dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia. Nie byłoby wreszcie nowego modelu bez usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług powszechnych.

Rozdział ten ma na celu nie tylko pokazanie alternatywnego modelu regulacji prospołecznej (na przykładzie systemu wsparcia odbiorców wrażliwych), ale także ukazanie szerszego kontekstu regulacji sektorowej, której kształt zależy od wielu czynników. Bo choć na pierwszy rzut oka wydają się niepowiązane ze sobą, to z perspektywy zakładanego celu tworzą ważny ciąg przyczynowo – skutkowy, system naczyń połączonych. Tworząc dowolny model, bierze się pod uwagę nie tylko założone cele, ale także społeczno – instytucjonalne warunki, w jakich przyjdzie mu funkcjonować. Nie można więc zaproponować rozwiązań, które choć teoretycznie realizują zakładane cele, praktycznie nie pasują do sektora, w którym mają funkcjonować. W tym sensie nowy model powinien wpisywać się więc w dotychczasową praktykę prawa gospodarczego publicznego, zarówno pod względem zakresu przedmiotowego, środków prawnych ochrony praw poszczególnych podmiotów oraz zasad społeczno – gospodarczego ustroju państwa. Realizacja unijnych postulatów odnośnie realizacji zobowiązań związanych z zagwarantowaniem powszechnego dostępu do określonej kategorii usług wymaga więc, aby model był nie tylko dostosowany do polskich realiów finansowych, ale także, poprzez właściwe ukierunkowanie świadczonej pomocy, charakteryzował się zdolnością do ograniczenia kosztów jego funkcjonowania.

Rozwiązania na przyszłość

Mając świadomość nadchodzących zmian w otoczeniu społeczno – instytucjonalnym, należy więc tak ukształtować model, aby wychodził naprzeciw tym wyzwaniom. Proponowany model regulacji prospołecznej musi więc uwzględniać fakt, że w perspektywie najbliższych kilku lat wrażliwe energetycznie gospodarstwa domowe będą musiały zmierzyć się nie tylko z zakończeniem procesu tworzenia wspólnotowego rynku energii, zmianami w zakresie założeń i priorytetów wspólnotowej polityki energetycznej oraz zaostreniem polityki klimatycznej (gospodarka niskoemisyjna), ale także z realizacją wymogów poprawy konkurencyjności gospodarki UE, handlu uprawnieniami do emisji CO₂ i związanego z tym tzw. *backloadingu*¹⁰⁴³, wysokimi kosztami energii¹⁰⁴⁴ oraz zmianami w polskiej polityce energetycznej (nowa perspektywa roku 2050). Dla funkcjonowania modelu istotna będzie także przebudowa struktury sektora, związana z postępującą liberalizacją¹⁰⁴⁵, zmiana modelu konsumpcji (energochłonność nowych urządzeń, rynek mocy, taryfy dostosowane do indywidualnego modelu zużycia), poprawa bezpieczeństwa energetycznego, zmiany w miksie energetycznym, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia gospodarki opartej na węglu oraz wdrażanie *smart grid* (inteligentnego opomiarowania).

Tworząc nowy model warto mieć także na uwadze, że jednym z głównych czynników wpływających na wrażliwość energetyczną gospodarstw domowych jest cena końcowa energii, na którą wpływ wywierają wszystkie wspomniane zagadnienia. Tworzenie modelu wymaga więc uwzględnienia

¹⁰⁴³Zawieszenie części aukcji uprawnień do emisji CO₂ w celu podwyższenia ich ceny.

¹⁰⁴⁴Kwestia wzrostu cen energii elektrycznej wydaje się w perspektywie roku 2030 przesądzona. M. Chądzyński i G. Osiecki (powołując się m.in. na analizy Agencji Rynku Energii) prognozują, że według pesymistycznych scenariuszy, ceny energii elektrycznej mogą wzrosnąć nawet o 80% w stosunku do cen dzisiejszych (scenariusz średni mówi o wzroście na poziomie 40%, a optymistyczny na poziomie 20%). Jako powód autorzy ci podają trzy czynniki. Po pierwsze znaczne nakłady inwestycyjne, które przedsiębiorstwa energetyczne w części pokryją z podwyżek cen. Po drugie, znaczenie ma także działalność KE, która poprzez określenie restrykcyjnych standardów emisji doprowadzi być może do obniżenia rentowności stosunkowo tanich elektrowni węglowych. Trzecim czynnikiem będzie zaś wzrost wartości uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Zob. M. Chądzyński, G. Osiecki, *W napięciu czekamy na podwyżki*, Dziennik Gazeta Prawna 30.10.2014, Nr 211, s. A3; M. Topolewska, *Budżet...*, op. cit., s. B5.

¹⁰⁴⁵Należą do nich m.in. zmiany w zakresie struktury mocy wytwórczych, zmiany w systemie wsparcia OZE oraz wejście w życie planowanej ustawy regulującej kwestię korytarzy przesyłowych (szczególnie dotyczy to kosztów jej wdrożenia).

wielu zmiennych, tak też jest w przypadku systemu wsparcia odbiorców wrażliwych, jako elementu szerszego pojęcia regulacji prospołecznej oraz zagwarantowania usług powszechnych w sektorze.

Analizując dotychczasowy model regulacji prospołecznej, wprowadzony nowelizacją z 11.9.2013 r. wyraźnie widać, że prawodawca nie uwzględnił wszystkich czynników determinujących nie tylko kształt systemu, ale przede wszystkim czynników wpływających na jego skuteczność. Z tego względu dotychczasowy model postrzegany jest jako wysoce nieefektywny, a ingerencja państwa w sektor motywowana koniecznością zapewnienia ochrony odbiorcom wrażliwym społecznie jest nieproporcjonalna. Konstatacja ta wynika z obserwacji, że instrumenty ingerencji albo nie zapewniają realizacji założonych celów albo też nie realizują ich w wystarczającym stopniu. W kontekście dotychczasowych rozważań w pełni aktualne wydaje się więc przekonanie, iż podstawą umożliwiającą prawidłowe działanie modelu jest prawidłowe podejście do zakładanych celów.

Stworzony przez H.L. Le Chatelier cykl działań organizacyjnych, zakłada pięć kolejnych etapów kształtowania modelu. Aby zaproponowany model spełniał swoją rolę, konieczne jest wybranie celu, jaki należy osiągnąć (3.3.1.), określenie środków koniecznych do osiągnięcia założonego celu, ich przygotowanie (3.3.2. i 3.3.3.) oraz wykonanie (3.4.). Końcowy etap to natomiast kontrola funkcjonowania systemu (3.3.4.).

Dla lepszego zrozumienia *ratio legis* proponowanego systemu, w podrozdziale 3.1 zostały omówione aksjologiczne podstawy modelu, dzięki którym można prześledzić kolejne poziomy uzasadnienia ingerencji. W ten sposób model zyskuje silne podstawy nie tylko prawne, ale przede wszystkim aksjologiczne. Rację ma bowiem R. Biskup, który podkreśla, iż aksjologia oddziałuje na mechanizmy gry rynkowej oraz na system prawny, zmuszając rynek do stworzenia określonego ładu¹⁰⁴⁶.

3.1. Aksjologiczne podstawy

A. Kość określa wartości, jako *spiritus movens* porządku prawnego¹⁰⁴⁷. Wartości spajających system prawny nie można jednak rozumieć wąsko, ale traktować je szeroko oraz odkrywać wszędzie tam, gdzie prawodawca stosuje klauzule generalne i wprowadza dodatkowe kryteria, warunkujące zastosowanie określonych rozwiązań. Na gruncie *PrEn* (jak również innych regulacji sektorowych), wartości nadrzędne będą się więc pojawiały głównie pod postacią pojęcia interesu publicznego, w którym to interesie leży przede wszystkim eliminowanie niesprawności mechanizmów rynkowych oraz ich negatywnych efektów.

Na gruncie niniejszej pracy prezentowany jest pogląd, iż w przypadku regulacji prospołecznej, prawodawca ingeruje w liberalizowany sektor (działający w oparciu o wolnorynkowe zasady gospodarowania), w celu realizacji celów określanych zbiorczo jako prospołeczne. W ramach regulacji sektorowej celowo powiązano więc konkurencję z realizacją społecznych celów publicznych. Na instytucjonalizowanej przez regulację państwa konkurencji spoczywa bowiem obowiązek zagwarantowania realizacji interesu publicznego, któremu zawdzięcza ono swoją egzystencję i cel¹⁰⁴⁸. Skoro więc swoboda działalności gospodarczej jest jednym z filarów współczesnych gospodarek europejskich, ingerencja w tę swobodę jest zjawiskiem wyjątkowym, i jako taka wymaga nie tylko społeczno – gospodarczego uzasadnienia, ale także uzasadnienia aksjologicznego. Świadczy o tym przede wszystkim wyjątkowa aksjologia sektora energetycznego, wymykająca się ze sztywnych ram aksjologii prawa gospodarczego publicznego. Stąd ważne jest wskazanie podstawy aksjologicznej

¹⁰⁴⁶R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 205.

¹⁰⁴⁷A. Kość, *Relacja prawa i wartości w społeczeństwie otwartym* [w:] I. Bogucka, Z. Tobor (red.), *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, Kraków 2003, s. 144 – 145.

¹⁰⁴⁸M. Będkowski – Koziół, *Aksjologia regulacji sektora energetycznego (część II)*, PUG 2014, Nr 12, s. 7.

ingerencji państwa, za pomocą regulacji prospołecznej, która to regulacja nie jest celem samym w sobie, ale jest środkiem do osiągnięcia określonego celu, wynikającego z aksjologicznego uzasadnienia. Regulacja prospołeczna ma bowiem za zadanie modyfikowanie wolnorynkowych mechanizmów na potrzeby realizacji społecznych obowiązków państwa. Jasny jest więc, że ingerencja państwa w sektor motywowana ochroną odbiorców i poprawą ich sytuacji w liberalizowanym sektorze znajduje swe uzasadnienie aksjologiczne. Także dzięki temu państwo może ograniczać swobodę działalności gospodarczej na rzecz realizacji innej, ważniejszej wartości, związanej z zapewnieniem odbiorcom dostępu do dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia (usługi powszechne).

Aksjologia jako kreator ram modelu

Większość twórców modeli skupia się na konkretnych rozwiązaniach prawnych, niesłusznie pomijając ważny element, jakim jest uzasadnienie aksjologiczne prawa. Dzieje się tak, ponieważ akty prawne rzadko zawierają bezpośrednie odwołania do aksjologii, która wciąż przez wielu traktowana jest, jako pojęcie bezpośrednio niezwiązane ze stanowieniem i stosowaniem prawa. Tym niemniej to właśnie wartości i relacje między nimi są przyczyną, dla której tworzy się rozwiązania prawne. Normy prawne są więc sposobem uzewnętrznienia uprzednio przyjętych wartości, a także metodą transpozycji wartości ze stosunkowo abstrakcyjnej sfery aksjologicznej na grunt prawa pozytywnego za pomocą instrumentów języka prawnego.

Poznanie uzasadnienia aksjologicznego danej instytucji prawnej jest więc konieczne również ze względu na ocenę proporcjonalności rozwiązania (środków) do zakładanego celu. To właśnie dzięki aksjologicznemu uzasadnieniu można poznać przyczyny tworzenia przez prawodawcę danego rozwiązania, jak również zakładany cel oraz jego wagę, z czym wiąże się możliwość oceny proporcjonalności danego rozwiązania. W kontekście wymogów proporcjonalności oraz efektywności istotnym jest aby pamiętać, że tworzony model nie jest osadzony w pustce treściowej, a w konsekwencji (w połączeniu z już obowiązującymi normami) będzie podlegać ocenie pod kątem zgodności z aksjologią systemu prawa gospodarczego publicznego oraz zasadami prawa (aksjologią całego systemu regulującego gospodarkę). W tym znaczeniu, nowy model będzie funkcjonował w otoczeniu zarówno uniwersalnych wartości pozasystemowych (prawo naturalne, zasada sprawiedliwości, uczciwości oraz celowości), jak i wartości wynikających ze zdobyczy cywilizacyjnych, kultury, poglądów doktryny oraz praktyki stosowania¹⁰⁴⁹.

3.1.1. Aksjologia sektorowa

Geneza pojęcia sektorów infrastrukturalnych związana jest z różnorodnymi czynnikami społeczno – gospodarczymi oraz prawnymi. Omówiono już proces tworzenia koncepcji wyodrębnienia sektorów, w ramach ogólnej definicji gospodarki (zarówno w wymiarze krajowym jak i europejskim). Dlatego w tym miejscu konieczne jest jedynie przywołanie przyczyn i skutków wyodrębnienia aksjologii sektorowej na przykładzie sektora energetycznego ze względu na wskazanie konsekwencji tych procesów dla przyszłych regulacji w obszarze usług powszechnych.

Aksjologia sektorowa nie jest odizolowana i pozbawiona relacji z innymi systemami wartości. Jest elementem szerszej aksjologii państwa, które realizuje za pomocą różnych instrumentów, określone przez siebie cele. Będąc elementem szerszego zjawiska, aksjologia sektorowa nie może być więc sprzeczna z ogólną (ponadsektorową) aksjologią państwa, jak i traktatową aksjologią UE oraz dyrektywami sektorowymi. Do zrozumienia uzasadnienia motywowanej społecznie ingerencji

¹⁰⁴⁹Co więcej, organy wykonujące określone funkcje w gospodarce mają obowiązek poszukiwania pełnego brzmienia danej normy prawnej, z odwołaniem się do jej otoczenia, w którym funkcjonuje. Zob. R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 100 – 103.

państwa w sektor (a zatem także uzasadnienia nowego modelu pomocy odbiorcom wrażliwym) konieczne jest poznanie aksjologii organizującej ten sektor.

Ujmując tę kwestię chronologicznie, polski sektor energetyczny w 1997 r. otrzymał własną regulację prawną, natomiast w 2004 r., wraz z przystąpieniem Polski do UE, inkorporował cały europejski dorobek prawny, także w odniesieniu do sektora. W warstwie prawnej zwiastunem nowego podejścia do sektora był I pakiet liberalizacyjny, jednak patrząc na to z szerszej, polityczno – gospodarczej perspektywy, regulacja sektorowa jest efektem przemian i procesów, związanych z liberalizacją, demonopolizacją, zwiększeniem konkurencyjności oraz koniecznością zabezpieczenia dostępu do podstawowego dla wszystkich odbiorców dobra, jakim jest energia elektryczna w ramach zagwarantowania dostępu do usług powszechnych.

Przywołując w pierwszej kolejności I pakiet liberalizacyjny, w warstwie aksjologicznej odnajduje się powtórzenie wartości wyartykułowanych wcześniej, w prawie pierwotnym. Potwierdza to tylko tezę o komplementarności i zależności między tymi systemami aksjologicznymi. W tym okresie wiodącym celem był wspólny rynek, jednak był on przede wszystkim środkiem służącym do osiągania innych celów, związanych ze specyfiką sektora, do których należało m.in. bezpieczeństwo energetyczne (bezpieczeństwo dostaw), jak również zapewnienie spójności społecznej i gospodarczej oraz ochrony odbiorców, w ramach obowiązków służby publicznej¹⁰⁵⁰. Pierwsze dyrektywy opierały się przede wszystkim na spodziewanych korzyściach płynących ze wspólnego rynku energii, w tym czasie nie widziano potrzeby wprowadzania regulacji prospołecznej w sektorze. Państwa członkowskie musiały jednak uwzględniać ewentualne negatywne następstwa procesów liberalizacyjnych oraz związane z tym zagrożenie, w odniesieniu do bezpieczeństwa zaopatrzenia, ochrony konsumenta oraz ochrony środowiska. Tu można więc doszukiwać się genezy możliwości rozwiązania problemów za pomocą nałożenia (w przypadku niezrealizowania określonych celów przez samą konkurencję) na przedsiębiorstwa sektora obowiązków służby publicznej. Niezapewnienie przez konkurencyjny rynek energii odpowiedniej ochrony konsumentów wiąże się więc z możliwością ingerencji w sektor przy pomocy konstrukcji obowiązków publicznych (usług w ogólnym interesie gospodarczym)¹⁰⁵¹.

Wypada także zauważyć, że wprowadzenie tego typu konstrukcji w dyrektywach sektorowych, spowodowało, że w przypadku niezrealizowania tych celów przez konkurencyjny rynek, państwa były zobowiązane do podjęcia ingerencji motywowanej koniecznością realizacji określonych wartości, wynikających nie tylko z prawa pierwotnego, ale także z aksjologii sektorowej. W tym konkretnym przypadku aksjologii, związanej z obowiązkami służby publicznej. Ingerując za pomocą dyrektyw sektorowych w porządek prawny państw członkowskich, UE potwierdziła więc konieczność realizacji zobowiązań publicznoprawnych (interesu publicznego) także przez podmioty prywatne. Tym samym zobowiązała państwa (organy publiczne) do podjęcia ingerencji w przypadku ich niewypełnienia.

Oprócz I pakietu dyrektyw sektorowych konieczność stworzenia nowego podejścia do liberalizującego się sektora i świadczonych w nim usług dostrzegł także TS, który we wspomnianej wcześniej sprawie *Almelo* stworzył katalog warunków, dzięki którym dopuścił możliwość ograniczenia konkurencji ze względu na świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, związanych z dostarczaniem energii. Także judykatura dostrzegła więc wyjątkowość dobra, jakim jest energia oraz konieczność zapewnienia dostępu do niej, nawet kosztem potencjalnego ograniczenia konkurencji.

Ze względu na wyjątkowość energii (dobro cywilizacyjne) oraz konieczność zapewnienia nieprzerwanego do niej dostępu w zmieniających się warunkach rynkowych, UE zintensyfikowała

¹⁰⁵⁰Pkt (20) (9) i (13) Dyrektywy 96/92/WE.

¹⁰⁵¹Art. 3 ust. 2 Dyrektywy 96/92/WE łączy zastosowanie obowiązków służby publicznej z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa (także bezpieczeństwa zaopatrzenia), regulomości, jakości i ceny dostaw oraz ochroną środowiska naturalnego, przy założeniu, że obowiązki te są jasno określone, wyraźne, niedyskryminujące i dające się kontrolować.

działania w zakresie interwencji w liberalizujący się sektor za pomocą kolejnych pakietów dyrektyw. Choć regulacje te w warstwie aksjologicznej nie uległy większym zmianom, to zmieniał się zakres ingerencji nią motywowanej. Co można łączyć z zachodzącymi w sektorze głębokimi zmianami instytucjonalno – własnościowymi. W ten sposób powstała regulacja sektorowa, która uwzględniała nie tylko zmieniające się warunki zewnętrzne, ale także specyfikę danego sektora, tempo zmian w nim zachodzących oraz odrębności, w zakresie stosowanych przez państwo instrumentów ingerencji. Wyodrębnienie przez europejskiego prawodawcę, jak i państwa członkowskie, sektorów oraz odrębnych polityk sektorowych stało się więc impulsem do odkrywania aksjologii danego sektora oraz celów państwa z nią związanych.

Procesy liberalizacyjne postępowały, a kolejny pakiet dyrektyw sektorowych powstał już na podstawie kilku lat doświadczeń. Można więc przypuszczać, że m.in. z tego powodu prawodawca wspólnotowy wprost podkreślił konieczność uwzględniania w sektorze jego prospołecznego wymiaru i nakładania obowiązków, związanych z koniecznością zapewnienia świadczenia usług powszechnych. Wiązała się z tym także większa ingerencja państwa, bo choć wymiar celowościowy pakietów pozostał ten sam, zmieniły się narzędzia jego realizacji. Dotychczasowe obserwacje prawodawcy wspólnotowego wskazywały bowiem na nieskuteczność realizacji prospołecznego wymiaru sektora. Dlatego też, to właśnie w dyrektywach z tego okresu odnajdujemy szereg instytucji, które w późniejszych latach przeniesiono na grunt *PrEn*, i to ten pakiet stał się podstawą zmian w podejściu do odbiorców, jako ostatecznych beneficjentów przemian w sektorze. Z tego względu również zakres potencjalnej ingerencji państwa, koniecznej z punktu widzenia realizacji zakładanych celów (aksjologii) oraz środków do tego przewidzianych, został znacząco poszerzony, a państwa członkowskie zyskały nowe narzędzia, służące do realizacji aksjologii sektorowej z uwzględnieniem celów prospołecznych. Z perspektywy liberalizującego się rynku energii, konieczna okazała się więc ingerencja ze względu na ochronę wartości, których sam konkurencyjny wspólny rynek nie był w stanie zapewnić. Ze względu na potrzebę korygowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu wolnego rynku i przewycięzania nieprawidłowości, które można rozwiązać tylko za pomocą ingerencji publicznej, koniecznym okazało się nałożenie na przedsiębiorstwa sektora publicznoprawnych obowiązków, związanych ze świadczeniem usług powszechnych.

W porównaniu do rozwiązań I pakietu, *Dyrektywa 2003/54/WE* i *Dyrektywa 2003/55/WE* tworzyły już spójny model, w odniesieniu do regulacji prospołecznej motywowanej koniecznością zapewnienia ochrony odbiorcom, w ramach tworzącego się wspólnego rynku energii. Znając cel, prawidłowo zidentyfikowano potencjalnych beneficjentów regulacji prospołecznej oraz wskazano środki (narzędzia) ingerencji, do których można zaliczyć swobodę wyboru sprzedawcy oraz konstrukcję usługi powszechnej, w postaci prawa do dostarczania energii elektrycznej o określonej jakości, po wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i rozsądnych cenach. Państwa mogły także tworzyć własne modele ochrony słabych odbiorców, a modele te (przy założeniu spełniania przez nie wymogów dyrektyw sektorowych), mogły różnić się zależnie od społeczno – gospodarczych warunków występujących w danym państwie. Pomimo dużej swobody po stronie państw członkowskich w kształtowaniu krajowych rozwiązań, zaproponowano, że model wsparcia mógłby opierać się na szczególnych środkach, wprowadzonych w związku z płatnościami rachunków za energię lub też opierać się na krajowym systemie zabezpieczenia społecznego. Powyższe regulacje uzupełniała konstrukcja obowiązków w ogólnym interesie gospodarczym (art. 3 pkt 2 *Dyrektywy 2003/54/WE*), związanych ze świadczeniem usługi publicznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa

(w tym bezpieczeństwa dostaw), regularności, jakości i ceny, a także ochrony środowiska¹⁰⁵². W uzupełnieniu wspomnianych regulacji, wprowadzono także obowiązek zapewnienia przejrzystości warunków umów, rzetelności informacji, jak również stworzenia skutecznych mechanizmów rozstrzygania sporów oraz podstawy do wyznaczenia sprzedawcy awaryjnego (*supplier of last resort*)¹⁰⁵³. Wspomniane dyrektywy kładły więc większy nacisk na zwiększenie ochrony konsumentów oraz konieczność podejmowania aktywnych działań w tym zakresie. W tym sensie stały się także deklaracją aksjologiczną ustawodawcy unijnego, która to aksjologia znalazła potwierdzenie w kolejnych dokumentach. Wspomniane rozwiązania można więc traktować, jako podstawowe wytyczne dla projektowanego modelu, które (w połączeniu z aksjologią sektorową) tworzą ramy, w obrębie których powinien funkcjonować nowy model regulacji prospołecznej w odniesieniu do odbiorców wrażliwych.

Choć II pakiet liberalizacyjny właściwie identyfikował problemy w sektorze, ingerencja państwa w sektor okazała się w tym zakresie niewystarczająca. Nie była ona w stanie zapewnić ochrony określonych wartości, za pomocą systemu ochrony odbiorców, a więc także odbiorców wrażliwych. Podejmowano więc kolejne inicjatywy, odwołując się przede wszystkim do wspólnych wartości w sektorze (m.in. projekty wspólnej polityki energetycznej oraz *Europejskiej Karty Odbiorców Energii*). Okres między II a III pakietem liberalizacyjnym, to także czas większego zainteresowania problematyką wrażliwości energetycznej. Polski regulator zdecydował się więc na zainicjowanie pierwszych badań nad prospołeczną regulacją sektorową w odniesieniu do odbiorców wrażliwych społecznie, powołując w tym celu Zespół do Spraw Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie. Wnioski zespołu po przeanalizowaniu regulacji sektorowej oraz *UOPS* wskazywały, że nie jest konieczne tworzenie nowego systemu pomocy, wystarczy prawnie usankcjonować udzielaną dotychczas nieformalną pomoc. Zaproponowano, aby pomoc była świadczona w oparciu o trzy filary, z których pierwszy stanowiłoby państwo (gmina poprzez pomoc społeczną i wydziały mieszkaniowe), drugim byłyby przedsiębiorstwa energetyczne (poprzez CSR i dobrowolne programy pomocowe), a trzecim filarem byłaby pomoc przedsiębiorstw energetycznych przy współudziale zinstytucjonalizowanej pomocy państwa. Okres między kolejnymi pakietami dyrektyw sektorowych wiąże się również z instytucjonalnym dowartościowaniem energetyki, która dzięki *Traktatowi z Lizbony* po raz pierwszy otrzymała odrębny tytuł. Podobnie jak w poprzednich dokumentach, główną rolę odgrywało wprowadzenie konkurencyjnego rynku energii. Natomiast uznanie usług świadczonych w interesie ogólnym za część wspólnych wartości UE potwierdziło znaczenie społecznego wymiaru sektora (społeczna funkcjonalizacja).

Jedność mimo różnic

Pomimo odrębności (różnic, co do środków realizacji), wszystkie wspomniane działania miały u podstaw to samo przekonanie, że energia ma ogromne znaczenie dla zapewnienia spójności społecznej oraz stabilności ekonomicznej. Odbiorca pozbawiony dostępu do niej, nie uczestniczy w pełni w życiu społecznym i gospodarczym. Jakościowa zmiana, co do środków oraz sposobów realizacji dotychczasowych celów (aksjologii sektora) nastąpiła jednak dopiero na gruncie III pakietu liberalizacyjnego z 2009 r. I tu także tradycyjnie głównym celem był wewnętrzny, konkurencyjny rynek energii. Wyraźnie podkreślono jednak jego służebną rolę w stosunku do innych celów, za które uznano m.in. zapewnienie świadczenia usług publicznych i przestrzegania ich standardów, a także ochronę

¹⁰⁵²Zobowiązania nałożone na przedsiębiorstwa powinny być określone, przejrzyste, niedyskryminacyjne, sprawdzalne i gwarantujące przedsiębiorcom równość dostępu do odbiorców krajowych.

¹⁰⁵³Szczegółowe rozwiązania w odniesieniu do wszystkich odbiorców i standardów ich ochrony zawiera Aneks A Dyrektywy 2003/54/WE.

interesów konsumentów¹⁰⁵⁴. Z tego względu zintensyfikowano także zakres nakierowanej na ochronę odbiorców (w szczególności odbiorców słabych) ingerencji państwa w rynek w sektorze.

Lata ewolucyjnych przemian w sektorze legły więc u podstaw modelu prospołecznej regulacji w sektorze energetycznym, który miał opierać się m.in. na niezależnych regulatorach krajowych, zaangażowanych we wdrażanie środków niezbędnych do ochrony konsumentów poprzez promowanie konkurencji i zwiększenie uprawnień w zakresie monitorowania rynków. Podobnie jak w poprzednim pakiecie, także tutaj zidentyfikowano odbiorców szczególnie narażonych na brak korzyści ze wspólnego i konkurencyjnego rynku energii (odbiorcy wrażliwi, odbiorcy na obszarach oddalonych, odbiorcy w gospodarstwach domowych oraz małe przedsiębiorstwa). Występowanie negatywnych, z punktu widzenia interesu publicznego, zjawisk wymagało przedstawienia środków zaradczych, do których należało m.in. umożliwienie korzystania z dobrodziejstw usług publicznych (w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw i uzasadnionych kalkulacji taryf), dostęp do szybkich i skutecznych procedur rozstrzygania sporów, procedura zmiany sprzedawcy oraz dostęp do informacji dotyczących energii – szczególnie w zakresie wielkości zużycia i usług powszechnych (w postaci prawa do dostaw energii elektrycznej o określonej jakości, o wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i uzasadnionych cenach).

Ze względu na problemy, związane z tworzeniem krajowych modeli wsparcia na podstawie II pakietu liberalizacyjnego, w dyrektywach III pakietu wskazano podstawowe założenia modelu wsparcia odbiorców wrażliwych (modelu mogącego różnić się w zależności od potrzeb danego państwa członkowskiego). Podstawowym wymogiem była więc konieczność stworzenia krajowej definicji takiego odbiorcy oraz możliwość oparcia się na rozwiązaniach dotyczących ulg w płatnościach rachunków za energię lub świadczeniu pomocy, w ramach dotychczasowego systemu zabezpieczenia społecznego. W drugim przypadku wiązałoby się to natomiast z koniecznością wprowadzenia zintegrowanego podejścia, związanego z poprawą polityk socjalnych lub efektywności energetycznej w mieszkalnictwie. Ważnym elementem systemu miałyby być także zakaz odłączania tej grupy odbiorców energii elektrycznej w sytuacjach krytycznych. Innymi narzędziami, składającymi się na model wyznaczony przez dyrektywy był dostawca (sprzedawca) z urzędu, konieczność kreowania zachęt do oszczędzania energii, stworzenie przez KE publicznie dostępnej, łatwej w użytku listy kontrolnej konsumenta energii, dostarczającej konsumentom praktycznych informacji o ich prawach, możliwość wprowadzenia inteligentnych systemów pomiarowych, zapewnienie kompleksowych punktów kontaktowych udostępniających konsumentom wszystkie niezbędne informacje na temat ich praw oraz powołania Rzecznika Praw Odbiorców¹⁰⁵⁵. Dodatkowo – prócz modelu wsparcia wybranych grup odbiorców końcowych – prawodawca europejski zobowiązał państwa członkowskie do stworzenia krajowego planu działań (modelu) lub innych stosownych ram, pozwalających stawić czoła ubóstwu energetycznemu. Co miało przyczynić się do obniżenia liczby osób tym dotkniętych.

Ambitne założenia analizowanego pakietu spowodowały, że po jego przyjęciu UE jeszcze bardziej zintensyfikowała działania, zmierzające do zrealizowania celów wynikających z dyrektyw sektorowych, co wiązało się z coraz głębszą ingerencją państwa. Świadczy o tym także m.in. wyrok we wspomnianej już sprawie Federutility, gdzie po raz kolejny potwierdzono, że konkurencja w sektorze (w tym przypadku na rynku gazu) nie stoi na przeszkodzie interwencji państw członkowskich,

¹⁰⁵⁴Potwierdzono po raz kolejny, że zapewnienie Europie rynku wewnętrznego energii nie jest celem samym w sobie, a jego powstanie jest niezbędne do osiągnięcia innych celów polityki unijnej w dziedzinie energetyki.

¹⁰⁵⁵Dodatkowo w Załączniku nr 1 uszczegółowiono ogólne założenia, wskazując obligatoryjne elementy umowy zawieranej między odbiorcą (konsumentem) a przedsiębiorstwem energetycznym (szczególnie w zakresie procedury jej rozwiązania oraz praw z tym związanych), zakazu pobierania opłaty przy zmianie dostawcy, dostępu do procedur reklamacyjnych za otrzymane usługi (procedury pozasądowe), bezpłatny dostęp do danych pomiarowych, otrzymywanie bilansu zamknięcia konta w wyniku jakiegokolwiek zmiany dostawcy energii elektrycznej nie później niż w terminie 6 tygodni od chwili zmiany dostawcy.

za pomocą polityki kształtowania cen pod warunkiem, iż interwencja służy realizacji ogólnego interesu gospodarczego odpowiadającego elementom składającym się na konstrukcję usług powszechnych w sektorze w odniesieniu do rynku gazu¹⁰⁵⁶. Definiując cel leżący w ogólnym interesie gospodarczym (stanowiący jednocześnie realizację sektorowej i ponadsektorowej aksjologii), stworzono więc podstawę legitymującą interwencję w wolnorynkowe procesy zachodzące w sektorze.

Krajowa perspektywa

Aksjologia sektora to jednak nie tylko efekt działań podejmowanych na szczeblu ponadnarodowym, to także (a może przede wszystkim) efekt działań polskiego prawodawcy, który od 1997 r. konsekwentnie realizuje własną politykę w tym zakresie.

Okres przypadający na pierwszy pakiet liberalizacyjny to w prawie krajowym czas tworzenia *PrEn*. Ówczesny Prezes URE wskazał na trzy główne zasady, które przyświecały jego autorom. Po pierwsze nowa ustawa zakładała zmniejszenie i ograniczenie roli państwa w sektorze (wykonywanie funkcji regulacyjnych). Po drugie miała zapewnić komercyjny (rynkowy) charakter przedsiębiorstwom działającym w sektorze oraz stworzyć skuteczną ochronę odbiorcom energii przed nadużywaniem praktyk monopolistycznych¹⁰⁵⁷. Prezentowane podejście znajduje odzwierciedlenie w treści ustawy, patrząc jednak na art. 1 ust. 2 *PrEn* (który stanowi podstawę do analizowania aksjologii sektorowej), na pierwszy rzut oka widać, że prawodawca nie zdecydował się na wskazanie jednego, najważniejszego celu, lecz opisowo wskazał cele, które łącznie rozpatrywane charakteryzują sektor¹⁰⁵⁸. Wielość i potencjalna konkurencyjność wspomnianych celów sprawia jednak, że każdy z komentatorów może je dość dowolnie interpretować, różnicując ich wagę oraz znaczenie, w stosunku do innych celów. Tym niemniej już w 1997 r. polski prawodawca wyraźnie wskazał na społeczny wymiar sektora oraz na konieczność ochrony odbiorców przy pomocy m.in. rozwoju konkurencji i ograniczania skutków naturalnych monopolii, przy założeniu, że prowadzą one do obniżenia cen i nie mają negatywnego wpływu na jakość świadczonych usług. Wskazując na konieczność realizacji celów społecznych w liberalizującym się sektorze prawodawca wskazał także, że dla ich osiągnięcia można dokonywać ingerencji (korekty) w procesy zachodzące w sektorze, jeśli nie będą one realizowały założeń z art. 1 ust. 2 *PrEn*. We wspomnianym artykule prawodawca stworzył więc z jednej strony podstawę aksjologiczną, z drugiej, wskazał na narzędzia mające umożliwić jej realizację.

Abstrahując jednak od skuteczności i proporcjonalności przyjętych rozwiązań, można wskazać, że art. 1 ust. 2 *PrEn* (również w jego późniejszym, znowelizowanym brzmieniu)¹⁰⁵⁹ stanowi wyraz aksjologii prawodawcy. Nowe brzmienie powołanego artykułu związane z obowiązkiem równoważenia interesów przedsiębiorstw i odbiorców odnosi się także do regulatora sektora, który jest zobligowany do podejmowania określonych działań, w ramach ustawowych kompetencji. Wpływa to więc także

¹⁰⁵⁶Z drugiej strony TS w tym samym wyroku wskazał, że ceny regulowane powinny być zasadniczo zakazane, chyba że służą one ogólnemu interesowi ekonomicznemu oraz spełniają dodatkowe kryteria. Zob. Status Review of Customer and Retail Market Provisions from the 3rd Package as of 1 January 2012 (Ref: C12–CEM–55–04) z 7.11.2012 r., przygotowany przez CEER [online]. Dostępny: <www.energy-regulators.eu> (dostęp: 4.12.2013), s. 49.

¹⁰⁵⁷[Referat] Regulacja polskiego sektora energetycznego a akcesja do Unii Europejskiej, wygłoszony przez L. Juchnicwicza podczas Forum Energetycznego *Zadania polskiego sektora energii związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej* w dniach 26–27.9.2000 r. w Zakopanem [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 29.8.2013), s. 49.

¹⁰⁵⁸Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy jej celem jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów.

¹⁰⁵⁹W art. 1 ust. 2 *PrEn* usunięto fragment mówiący o *ochronie interesów odbiorców i minimalizacji kosztów* i zastąpiono go *równoważeniem interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii*, dodano także nowy katalog celów polityki energetycznej (art. 13 *PrEn*) mówiący o konieczności zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochronę środowiska naturalnego.

na ingerencję uzasadnioną koniecznością realizacji określonych celów, w tym także celów społecznych. Mówiąc więc o ingerencji motywowanej aksjologicznie i przy założeniu, że ingerencja jest funkcją aksjologii, państwo musi tworzyć nowe narzędzia ingerencji, różne od stosowanych w ramach wykonywania nadzoru związanego z uprawnieniami właścicielskimi.

Analizując aksjologię prawa energetycznego można w niej odnaleźć nie tylko wyraźne nakazy uwzględniania społecznego wymiaru sektora, ale także nakaz podejmowania odpowiednich działań w tym zakresie. Zaproponowany nowy model regulacji prospołecznej, tak jak dotychczasowy model wprowadzony do *PrEn* nowelizacją z 11.9.2013 r. wpisuje się więc w wykonywaną przez państwo funkcję regulacyjną i jako taki musi być zgodny z celami jej przyświecającymi. Obok *PrEn*, także inne akty normatywne decydują o kształcie sektora. Należą do nich m.in. *Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r.*¹⁰⁶⁰, które w warstwie celowościowej wskazują na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, poprawę konkurencyjności oraz ochronę środowiska, a także rządowy dokument *Program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego*, który już w 2003 r.¹⁰⁶¹, wskazywał na konieczność zmiany zasad funkcjonowania sektora tak, aby lepiej służył gospodarce i odbiorcom końcowym. O przyszłym kształcie sektora, w zakresie celów i środków mówi także pochodząca ze stycznia 2008 r. *Mapa drogowa uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym*, która podobnie jak poprzednie dokumenty, jako podstawowego i ostatecznego beneficjenta procesów liberalizacyjnych wskazuje odbiorcę końcowego (konsumenta), ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony odbiorców wrażliwych¹⁰⁶². Wspomniane trendy są także obecne w *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.*, która zakłada realizację prospołecznych celów za pomocą wprowadzenia ochrony najgorzej sytuowanych odbiorców energii elektrycznej przed skutkami wzrostu cen¹⁰⁶³. Trwają również prace nad *Polityką energetyczną Polski do 2050 r.* (wersja 0.6). Dokument ten nie zawiera jednak odniesień do społecznego wymiaru sektora, skupiając się raczej na prognozach różnego rodzaju kosztownych wyzwań stojących przed sektorem (m.in. tworzenie od podstaw energetyki jądrowej, wzrost efektywności oraz konkurencyjności). Prezentowane podejście można więc rozumieć jako ostrzeżenie prawodawcy przed czynnikami mogącymi w przyszłości zagrozić dostępności usług powszechnych. Państwo (administracja publiczna/gospodarcza) winno więc w perspektywie roku 2050 zaplanować odpowiednie działania tak, aby zapewnić odbiorcom (szczególnie zaś odbiorcom w gospodarstwach domowych) odpowiednie środki ochrony, pozwalające zagwarantować nieprzerwany dostęp do dobra w postaci energii elektrycznej.

Polityka energetyczna nie jest jednak jedynym obszarem, gdzie ogniskują się kwestie istotne dla teleologii sektora. Jednym z dokumentów, stanowiącym syntezę podejścia sektorowego i ogólnogospodarczego jest także *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Definiuje on cele

¹⁰⁶⁰Przyjęte przez Radę Ministrów 22.2.2000 r.

¹⁰⁶¹Dokument rządowy – program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego, przyjęty przez Radę Ministrów 28.1.2003 r. [online]. Dostępny: <www.bip.msp.gov.pl> (dostęp: 4.6.2013).

¹⁰⁶²Dokument potwierdza, że odbiorca w gospodarstwie domowym powinien być traktowany jako główny beneficjent procesów liberalizacji i wprowadzania konkurencji w sektor energetyczny. Przypomina także, że konkurencja służy przede wszystkim konsumentom, a nie ochronie partykularnych interesów konkurentów. Nie można więc akceptować przerzucania kosztów planowanych inwestycji w infrastrukturę na słabszą stronę stosunku czyli odbiorców, w szczególności odbiorców w gospodarstwach domowych. Mapa zawiera także rekomendacje w zakresie procedury zmiany sprzedawcy, sprzedawcy z urzędu, zdefiniowania kategorii odbiorców wrażliwych, wzmocnienia uprawnień organu regulacyjnego – szczególnie w zakresie regulacji cen energii, okresowe utrzymanie kontroli cen w formule *ex ante*, ochrony odbiorców przed nieuczciwymi praktykami sprzedawców i dystrybutorów energii. Zob. Mapa drogowa uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym z 2008 r., przygotowana przez URE, Biul. URE 2008, Nr 2; A. Szafrński, *Ku liberalizacji rynku energii elektrycznej* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010, s. 146 i nast.

¹⁰⁶³M. Jabłoński, *Stanowienie i realizacja przez administrację publiczną polityki energetycznej* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe Prawo Energetyczne*, Lublin 2013, s. 219.

rozwojowe (wyzwania) stojące przez Polską i koherentne z nimi cele sektorowe, które wpisują się w ogólny kierunek zmian w perspektywie roku 2030. Energetyce poświęcono pkt 5, w którym oprócz stojących przed sektorem celów modernizacyjno – rozwojowych, wskazano także na konieczność zmiany podejścia tak, aby jak najszybciej osiągnąć model rynku, który jest rynkiem klienta, a nie tylko wytwórcy (przedsiębiorcy/producenta). Po raz pierwszy na tym szczeblu pojawiło się także odniesienie do nowego typu wykluczenia społecznego, jakim jest wykluczenie energetyczne (*fuel poverty*) zdefiniowane, jako powiększający się typ wykluczenia, który przejawia się w niemożności korzystania z energii (ze względu na jej cenę) w stopniu pozwalającym w pełni wykorzystać potencjał rozwojowy.

Aksjologia społecznej polityki państwa w sektorze energetycznym

Cechą wyróżniającą sektor energetyczny jest jego aksjologia, funkcjonalizująca społecznie konkurencję w ramach motywowanej interesem publicznym regulacji działalności podmiotów prywatnych. Dodatkowo, poprzez wprowadzenie ochrony odbiorców wrażliwych za pomocą zarówno prawa energetycznego, jak i regulacji dotyczącej systemu dodatków mieszkaniowych, uzasadnienie aksjologiczne świadczonej pomocy znalazło się na granicy (lub częściowo poza) regulacji w ramach prawa gospodarczego publicznego. Dla zrozumienia podstawy aksjologicznej wsparcia odbiorców wrażliwych celowym wydaje się odwołanie także do aksjologii *UODM*. Prawodawca, poprzez oparcie systemu wsparcia odbiorców wrażliwych na funkcjonującym już systemie dodatków mieszkaniowych, włączył bowiem aksjologię tej regulacji do obszaru analizy regulacji prospołecznej w sektorze¹⁰⁶⁴. Niestety, *UODM* nie zawiera w swej treści bezpośrednich odwołań do aksjologii, przez co trudno jest zrekonstruować cele prawodawcy, związane z systemem dodatków mieszkaniowych. W tym miejscu konieczne jest więc odwołanie się do uzasadnienia projektu ustawy z 1999 r., w którym prawodawca odniósł się do przyczyn wprowadzonych rozwiązań. Co istotne, z treści ustawy nie wynika, że świadczona na jej podstawie pomoc (tak jak w przypadku świadczeń na podstawie *UOPS*), związana jest wymogiem subsydiarności, połączonym z obowiązkiem wykorzystania innych dostępnych możliwości i uprawnień¹⁰⁶⁵. Brak analogicznych rozwiązań w *UODM* i systemie wsparcia odbiorców wrażliwych stworzonym na gruncie *PrEn*, wpływa więc nie tyle na skuteczność tych systemów, co przeciwnie – z punktu widzenia długofalowej polityki społeczno – gospodarczej państwa. Europejski ustawodawca wprowadzając w dyrektywach sektorowych obowiązek ochrony odbiorców słabych (jak również uznając odbiorców w gospodarstwach domowych za ostatecznych beneficjentów zmian w sektorze), nie miał bowiem na celu petryfikowania istniejącej sytuacji – tylko jej poprawę. Tym samym, ogólne założenia systemu wsparcia wskazane w III pakiecie liberalizacyjnym miały być raczej środkiem do poprawy sytuacji odbiorców w relacji z przedsiębiorstwami energetycznymi oraz zapewnienia usług powszechnych, a nie ostatecznym celem

¹⁰⁶⁴Wcześniejsze projekty systemu pomocy odbiorcom wrażliwym w ramach regulacji prospołecznej w sektorze wiązały go z systemem pomocy społecznej opartym o stałe i celowe zasiłki. Przy czym, ze względu na charakter prawny, system oparty o *UODM* należy uznać także za element pomocy społecznej (choć różni się m.in. typem i podmiotami świadczącymi pomoc). Pomimo wielu zastrzeżeń zgłaszanych zarówno przez doktrynę, jak i judykaturę co do efektywności tego systemu, należy wskazać, że to właśnie ten model pomocy opierał się na najlepszych założeniach w warstwie celowościowo – aksjologicznej. Cele i zakres polityki społecznej państwa zdefiniowano w art. 2 i 3 *UOPS*, wskazując, iż ma ona umożliwiać osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Świadczonej pomocy ma więc na celu wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Działania podejmowane przez pomoc społeczną powinny być ponadto odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy (proporcjonalne), odpowiadać celom i mieścić się w możliwościach pomocy społecznej. W tym sensie wytyczne te odpowiadają dyrektywom efektywnościowym związanym z publicznym prawem gospodarczym. Czego nie można natomiast powiedzieć o aksjologii *UODM*.

¹⁰⁶⁵Zob. Decyzja SKO we Wrocławiu z 13.4.2011 r., SKO 4311/77/11, Legalis, Nr 365161; Wyrok WSA w Opolu z 7.4.2011 r., II SA/Op 414/10, Legalis, Nr 348869; Wyrok WSA w Olsztynie z 22.3.2011 r., II SA/OI 120/11, Legalis, Nr 311962; Wyrok WSA w Olsztynie z 31.3.2011 r., II SA/OI 804/10, Legalis, Nr 311961; Wyrok WSA w Krakowie z 10.3.2011 r., III SA/Kr 473/10, Legalis, Nr 308374.

regulacji. Przy czym trudno uznać w tym kontekście, że prawodawca europejski dąży do tworzenia modelu państwa opiekuńczego.

Podobnie jak w przypadku regulacji prospołecznej i prokonkurencyjnej w sektorze energetycznym, również w przypadku dodatków mieszkaniowych uzasadnienie projektu odwołuje się do konieczności dedykowanej ochrony słabych obywateli. Głównym celem powstania systemu dodatków mieszkaniowych było więc stworzenie warunków dla zmian wolnorynkowych w dotychczasowej gospodarce mieszkaniowej gmin, zwiększenie nakładów oraz urealnienie czynszów do poziomu odzwierciedlającego koszty utrzymania nieruchomości. Na tym etapie zdawano sobie także sprawę, że proponowane zmiany prowadzą do wzrostu kosztów utrzymania mieszkań, co w przypadku osób o niskich dochodach mogłoby okazać się trudne do zaakceptowania. Negatywne skutki z tym związane dotyczyły więc nie tylko narastania zaległości w opłatach, ale także zwiększonej liczby potencjalnych eksmisji. Z uzasadnienia projektu wynika także, iż jedną z przyczyn wprowadzenia dodatków mieszkaniowych był przewidywany wzrost wydatków na energię ciepłą.

Porównując motywy wprowadzenia dodatków mieszkaniowych oraz dodatków energetycznych można zidentyfikować wiele podobieństw. Po pierwsze, konieczność wprowadzenia wynikała ze zmian, związanych z liberalizacją (urynkowaniem) sektora lub gospodarki mieszkaniowej gmin. Państwo musiało więc w ramach obowiązków gwarancyjnych zabezpieczyć niezamożne gospodarstwa domowe przed skutkami procesów liberalizacyjnych. W przeciwnym razie groziło to pogłębieniem wykluczenia społecznego najmniej zamożnych obywateli/odbiorców. Pomoc odbiorcom wrażliwym, jako element regulacji prospołecznej w sektorze, znajduje więc wielopoziomowe uzasadnienie, którego początki sięgają dużo głębiej niż tylko do poziomu regulacji sektorowej. Obecny kształt regulacji sektorowej jest bowiem końcowym etapem wieloletnich zmian, zachodzących zarówno na poziomie tworzenia, jak i stosowania prawa. Poczynione ustalenia wpisują się więc w szerszy kontekst wskazujący, że regulacja prospołeczna wymagająca od państwa ingerencji w wolnorynkowy sektor jest efektem zarówno zmian aksjologicznych (skutkujących przeorientowaniem priorytetów ingerencji tak, aby korzystali z niej przede wszystkim obywatele), jak i prawnych, stanowiących odzwierciedlenie tych pierwszych. W ten sposób prawo gospodarcze publiczne wzbogaciło się o koncepcję usług użyteczności publicznej, zaadoptowanych na grunt sektora jako usługi powszechne.

Aksjologia ponadsektorowa wymaga realizacji za pomocą konkretnych rozwiązań prawnych, które w wolnorynkowym otoczeniu wymagają podjęcia przez państwo ingerencji. Aksjologia ponadsektorowa nakazująca dbanie o poziom życia obywateli (godne życie również w wymiarze gwarantującym dostęp do podstawowych dóbr, a więc także energii), stanowi więc zarówno podstawę dla ingerencji państwa, jak i jej uzasadnienie. Wobec opisanych wyżej okoliczności, aksjologia sektorowa stanowi więc jej uzupełnienie, uwzględniające szczególny charakter sektora oraz jego kluczowe znaczenie, zarówno dla całej gospodarki, jak i poszczególnych odbiorców. Ponadsektorowe uzasadnienie aksjologiczne w postaci pierwotnego i wtórnego prawa UE, *Konstytucji RP* oraz ustaw związanych z pomocą społeczną i systemem dodatków mieszkaniowych, wspiera więc i uzupełnia aksjologię sektorową. Powyższe uwagi skłaniają także do twierdzenia, że ingerencja państwa wypełniająca wynikające z niej zobowiązania publicznoprawne, jest intensywniejsza, niż w przypadku gdyby dokonywana była ze względów związanych z doraźną polityką gospodarczą państwa.

Każdy z przywołanych wcześniej aktów prawnych odwołuje się do założeń aksjologicznych, które od lat 50 XX w. wywierały wpływ na sektor energetyczny. Akty te różnią się jednak przede wszystkim tym, że wskazują inne sposoby realizacji założeń aksjologicznych, choć wszystkie odwołują się do tych samych celów. Dlatego też nowy model wsparcia odbiorców wrażliwych, wpisujący się w te cele, znajduje uzasadnienie i wsparcie zarówno w każdym z tych aktów osobno, jak i wszystkich razem, co potwierdza doniosłość projektowanych rozwiązań oraz odpowiedzialność ciążącą na państwie

w związku z ich realizowaniem. Akty te nie tylko uzasadniają więc konieczność powstania nowych narzędzi regulacji prospołecznej w sektorze energetycznym, ale determinują także kształt poszczególnych rozwiązań.

Zdaniem wielu komentatorów, dotychczasowy model prospołecznej regulacji wpisuje się w ogólne wytyczne, nakreślone zarówno przez prawo wspólnotowe, jak i krajowe. Doktryna prawa gospodarczego publicznego, skupiając się na dyrektywach sektorowym (głównie II i III pakiet liberalizacyjny), pomija jednak istotne wskazówki z innych gałęzi prawa. Tworząc więc model oparty na dodatkach mieszkaniowych, (który, choć jest *de facto* narzędziem polityki społecznej państwa, nie został uregulowany w *UOPS*) nie może pomijać aksjologii krajowego systemu pomocy społecznej i celu jej świadczenia. Tak więc model oparty na dodatkach, choć spełnia najważniejsze wymagania III pakietu liberalizacyjnego, to przez nieuwzględnienie celu świadczenia pomocy wskazanego m.in. w *UOPS* należy ocenić go jako nieefektywny.

Wskazówki na przyszłość

Poza sporem jest fakt, że analizowane dokumenty w połączeniu z postępowaniem na drodze do całkowitego urynkowienia sektora są nie tylko wyrazem troski prawodawcy o sytuację odbiorców, ale także wskazówką, co do treści projektowanych aktów oraz stopnia ich ingerencyjności w sektor energetyczny. Świadczy to także o tym, że społeczne warunki liberalizacji (jak np. wprowadzenie systemu wsparcia odbiorców wrażliwych) legitymizują ingerencję ze względu na ochronę wartości, jaką jest zapewnienie usług powszechnych. Co istotne, prawodawca potwierdził także, że z punktu widzenia interesów państwa w sektorze (jego celów) konieczne są dodatkowe mechanizmy ochrony najsłabszych odbiorców, co w połączeniu z aksjologicznym uzasadnieniem tego typu działań wskazuje pośrednio na rosnące znaczenie dobra, jakim jest dostęp do energii. Oznacza to także (w perspektywie rosnącego uzależnienia nie tylko gospodarki, ale przede wszystkim odbiorców w gospodarstwach domowych od dostępu do energii w postaci świadczenia usług powszechnych) konieczność dalszej i intensywniejszej ingerencji państwa, motywowanej zapewnieniem godnego życia obywatelom za pomocą narzędzia, jakim są gwarantowane usługi powszechne. Świadczenie usług powszechnych wymaga natomiast posłużenia się przez państwo podmiotami sektora (przedsiębiorstwami energetycznymi), które w tej sytuacji, choć działają w interesie własnym, to jednak państwo wpływa na ich działalność w interesie publicznym, rzutuje na poziom realizacji celów prospołecznych w sektorze.

3.1.2. Prawo dostępu do energii

Wady obowiązujących oraz projektowanych rozwiązań (szczególnie w kontekście realizowania wymogów sektorowej aksjologii) stały się podstawą do stworzenia nowego modelu wsparcia odbiorców wrażliwych w sektorze. Tworząc model można albo zastosować szeroką perspektywę, nieograniczoną dotychczasowymi regulacjami lub też bazować na obowiązujących rozwiązaniach, starając się modyfikować je w zależności od potrzeb. Przy czym drugie podejście jest ze swej istoty ograniczone dotychczasowym zakresem ingerencji oraz specyfiką regulacji, na gruncie której funkcjonują dotychczasowe rozwiązania. Analizowany problem badawczy wymaga jednak szerokiego podejścia. Z tego względu proponowane zmiany dotyczą nie tylko prawa energetycznego, ale także regulacji ponadsektorowych. Uzasadnionym wydaje się więc przekonanie, iż aksjologia nowego modelu winna w pierwszym rzędzie opierać się (w warstwie ponadsektorowej) na konstytucyjnej regulacji dostępu

do energii w postaci nowego prawa, dodanego do obowiązującego katalogu wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela (rozdział II *Konstytucji RP*, art. 30 – 86)¹⁰⁶⁶.

Propozycja na pierwszy rzut oka może wydawać się rewolucyjna. W tym miejscu konieczne jest więc zastanowienie się nad sformułowaniem oraz konsekwencjami wpisania do *Konstytucji RP* nowego prawa człowieka gwarantującego dostęp do energii. Można przyjąć, że dzięki takiemu zabiegowi (czyli spojrzeniu na energię przez pryzmat praw człowieka) problematyka ta zostałaby nie tylko upowszechniona, ale przede wszystkim powiązana z szeregiem innych, ugruntowanych już praw społeczno – ekonomicznych. Rację ma więc M. Kordela, że wartość chroniona przez *Konstytucję RP* zawsze będzie przeważać nad wartością ustawową, a ta nad wartościami podustawowymi¹⁰⁶⁷.

Wartości uznane przez prawodawcę podlegają hierarchizacji ze względu na moc prawną aktu, z którego czerpią swe obowiązywanie. W tym sensie poziom konstytucyjny wydaje się więc w pełni uprawniony, gdyż każda wartość na nim wyartykułowana stanowi przedmiot obowiązku prawnego. Dodatkowo, taki zabieg pozwoliłby także na mocniejsze powiązanie dostępu do energii z problematyką ubóstwa. Bo chociaż brak dostępu do energii jest tylko jednym z czynników warunkujących ubóstwo, to jednak jest czynnikiem w dużej mierze nieobecnym w dyskursie o tym problemie.

Nie wdając się jednak w tym miejscu w spory doktrynalne, każde państwo realizujące postulat urzeczywistnienia społecznej gospodarki rynkowej, musi spełniać w niej aktywną rolę. W toku ewolucyjnych zmian, z państwa świadczącego państwo przekształciło się bowiem w państwo gwaranta określonych usług, a zmiana roli wpłynęła także na aspekt celowościowy ingerencji w gospodarkę, wymagając tym samym od władz publicznych tworzenia obywatelom (za pomocą działań legislacyjnych) odpowiednich warunków do korzystania z należnych im i zagwarantowanych przez *Konstytucję RP* praw. Zmiana roli państwa nie wiązała się jednak z rezygnacją z wyznaczania strategicznych celów i tworzenia odpowiadających im ram prawnych. Państwo gwarant nadal wyznacza cele, ich realizację pozostawiając jednak podmiotom funkcjonującym w warunkach konkurencyjnego rynku, przy jednoczesnym (...) *przesunięciu ciężaru działań interwencyjnych z administracji rządowej, w tym ministra, na apolitycznych regulatorów (...)*¹⁰⁶⁸.

¹⁰⁶⁶Wpisanie nowego prawa do Konstytucji RP jest tylko jedną z kilku możliwości, do których należy m.in. uznanie prawa do energii (dostępu do niej) za dobro osobiste z art. 23 KC. Byłoby to o tyle łatwiejsze, że katalog dóbr osobistych (zaliczanych do kategorii szeroko rozumianych wartości) wskazany we wspomnianym artykule jest katalogiem przykładowym, niezamkniętym oraz zmiennym w czasie. Można by więc uznać, że prawo do dostępu do energii jako prawo związane z człowiekiem (nie istnieje w oderwaniu od podmiotu, któremu przysługuje) i umożliwiający mu samorealizację, nie tylko spełnia wymogi stawiane prawom osobistym, ale jest też wspierane przez pojęcie godności, związanej przez doktrynę praw człowieka z pojęciem dóbr osobistych (dobro osobiste jako przejaw godności ludzkiej). Co istotne, podobnie jak w przypadku rozpoznawania dóbr osobistych, tak w przypadku dostępu do energii wraz z rozwojem cywilizacji uzyskalby on w społeczeństwie status wartości. Jednak jak podkreślała wielokrotnie judykatura (...) *szczególny związek dobra osobistego z naturą człowieka wyłącza możliwość ujmowania w tych kategoriach dóbr innego rodzaju, wprawdzie wpływających, na jakość ludzkiego bytowania, ale pochodzących z zewnątrz, niewywodzących się z istoty człowieczeństwa*. W tym sensie (...) *nie jest dobrem osobistym prawo do niezakłóconego korzystania z energii elektrycznej, gdyż mimo powszechnego charakteru elektryfikacji (...) jest realizacją dostępu do dóbr cywilizacyjnych, ułatwiających i uprzyjemniających codzienne bytowanie, ale utrata możliwości korzystania z elektryczności nie godzi w podstawowe atrybuty człowieka. Utrudnia i komplikuje jedynie jego życie, jednak zapobieżenie tym niewygodom jest możliwe, chociaż wiąże się z wydatkami. Nie można, wykluczyć wypadków, w których naruszenie obowiązku dostawy energii elektrycznej doprowadzi do naruszenia dóbr osobistych, będą to jednak inne dobra niż prawo do korzystania z prądu (...)*. Przy czym jako dodatkowy argument przeciwko uznaniu prawa do energii elektrycznej za dobro osobiste uznano odpłatność korzystania z niej – (...) *skoro uzyskanie i utrzymywanie dostępu do energii elektrycznej wymaga spełnienia ekwiwalentnego świadczenia pieniężnego, nie jest to dobro osobiste, które ma charakter niematerialny, wynika z istoty człowieczeństwa, a zatem jego powstanie nie jest uzależnione od zapłaty, istnieje bezwarunkowo (...)*. W tym miejscu pojawia się też pytanie o charakter takiego prawa (prawa osobiste są prawami niemajątkowymi), a w konsekwencji o możliwość jego wyceny w ekonomicznych miernikach wartości. Należy więc uznać, że dostęp do energii jest raczej dobrem cywilizacyjnym, co nie stoi na przeszkodzie nadania mu rangi nowego prawa w randzie konstytucyjnej. Postęp techniczny pozwala bowiem na powstanie nowych postaci ingerencji w godność człowieka, a w konsekwencji odkrywane są także nowe aspekty godności mające charakter dóbr cywilizacyjnych. Zob. Wyrok SN z 15.10.2010 r., V CSK 90/10, Legalis, Nr 406151; wyrok SN z 7.12.2011 r., II CSK 160/11, OSNC 2012, Nr 6, poz. 75; Wyrok SA w Warszawie z 3.12.2013 r., I A Ca 176/13, [online]. Dostępny: <www.orzeczenia.ms.gov.pl> (dostęp: 23.4.2015); Wyrok SA w Łodzi z 7.5.2014, I ACA 1311/13, Legalis, Nr 1023966.

¹⁰⁶⁷M. Kordela, *Zasady prawa...*, op. cit., s. 141.

¹⁰⁶⁸B. Nowak, *Organ regulacyjny...*, op. cit., s. 46.

Wspomnianym zmianom roli państwa towarzyszyły także zmiany w pojmowaniu praw człowieka i obywatela, istnieje bowiem konsensus, co do ewolucyjnego charakteru praw i wolności jednostki i to niezależnie od ich rodowodu¹⁰⁶⁹. Wpisanie w 1997 r. (po raz pierwszy w polskim dorobku konstytucyjnym) ochrony godności człowieka, jako najważniejszej zasady¹⁰⁷⁰, definiującej relacje między państwem a jednostką, stworzyło więc podwaliny dla rozwoju tej koncepcji. Odwołując się do pojęcia godności, prawodawca stworzył podstawy do dalszej interpretacji tej zasady, która winna zmieniać desygnaty wraz ze zmianami zachodzącymi w jej społeczno – gospodarczym otoczeniu. Wpisanie godności do *Konstytucji RP* stanowiło z jednej strony uwięźnienie postulatów, przy czym stało się także przyczynkiem do szukania jej nowych przejawów, aktualizujących się wraz z rozwojem społeczeństwa. Rację mają więc ci przedstawiciele doktryny, którzy mówią, że w nowych warunkach społecznych kształtują się nowe prawa i wolności.

Prawo podstawowe?

Odwołując się do klasycznej myśli G. Jellinka należałoby zadać pytanie – (...) *jakie przyczyny podnoszą jedną myśl do godności prawa obowiązującego, innej zaś zamykają drogę do uznania państwowego (...)*¹⁰⁷¹? Posługując się koncepcją praw natury i prawa pozytywnego odpowiedź opierałaby się na konieczności urzeczywistnienia jednego prawa (prawa natury) za pomocą drugiego (prawa pozytywnego). Można by także traktować prawo natury (posługując się uproszczeniami – prawo podstawowe) w przypadku zagrożenia jego realizacji, jako prawo domagające się ochrony (za pomocą prawa pozytywnego). Konieczność powołania do życia nowego prawa podstawowego będzie aktualizowała się więc w momencie zmian w otoczeniu zewnętrznym, wywierających bezpośredni lub pośredni wpływ na dotychczas nieskodyfikowaną wartość.

Uwzględniając więc coraz powszechniej podkreślany status energii, jako dobra cywilizacyjnego (gwarantującego realizację pełni praw każdej jednostki i jej uczestnictwo w nowoczesnym społeczeństwie) również tę kwestię można rozpatrywać przez pryzmat konstytucyjnie gwarantowanej ochrony godności. Nie dziwi więc, że w konsekwencji wspomnianych procesów zachodzących w sektorze i wynikających stąd zagrożeń, prawodawca odkrył nowy obszar związany z godnością (godnym życiem)¹⁰⁷². Koniecznym stało się zatem stworzenie nowych sposobów zapewnienia jej ochrony oraz pełnej realizacji w warunkach wolnego rynku energii. Aksjologia (ze swej istoty) wymaga przecież podjęcia działań, zmierzających do jej faktycznej i skutecznej realizacji. Stąd uzasadnione wydaje się wprowadzenie na grunt *PrEn* nowych narzędzi, dzięki którym cel ten zostałby zrealizowany (głównie przez konstrukcję usługi powszechnej i system ochrony odbiorców wrażliwych). Zmiana abstrakcyjnej idei (w tym przypadku ochrony godności ludzkiej, urzeczywistnianej za pomocą nowego prawa do energii) na prawo obowiązujące musiałaby wiązać się także z wystąpieniem zmian. W tę charakterystykę wpisują się trwające procesy liberalizacyjne w sektorze, a wspomniane zmiany stają się podstawą dla odkrywania nowych praw, w tym również praw człowieka.

Choć prawa podstawowe (prawa natury) są uprzednie względem prawa stanowionego (prawa pozytywnego), to jednak bez odzwierciedlenia tych pierwszych w powszechnie obowiązujących regulacjach prawnych nie można mówić o subiektywnych prawach członków państwa (obywateli)

¹⁰⁶⁹L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 86.

¹⁰⁷⁰Jak również źródła wszystkich praw człowieka, co wynika z jej uprzedności wobec bytu państwowego, który jako byt wtórny powinien ją chronić.

¹⁰⁷¹G. Jellinek, *Deklaracja praw człowieka i obywatela*, Warszawa 1905, s. 7.

¹⁰⁷²Patrząc z dzisiejszej perspektywy, stało się to w wyniku procesu stawiania się wartościami/celami wprowadzonymi na drogę wykładni do podstawy aksjologicznej prawa. Zob. K. Pałeczki, *O aksjologicznych...*, op. cit., s. 20.

wobec państwa, jako całości¹⁰⁷³. Jeżeli więc potraktujemy prawo do energii, jako element systemu prawnego, chroniącego godność ludzką, to prawo to powinno znaleźć bezpośrednie odzwierciedlenie w warstwie normatywnej (w *Konstytucji RP* lub ustawach zwykłych). Prawo do energii nie byłoby jednak nowym, odrębnym prawem. Uwzględniając wcześniejsze uwagi, byłoby efektem przełożenia ewoluującej koncepcji godności człowieka na konkretne prawa i obowiązki władz publicznych, związane z gwarancyjnymi powinnościami państwa w odniesieniu do dostępu do energii elektrycznej¹⁰⁷⁴. Wpisanie do *Konstytucji RP* prawa do energii byłoby więc nie tylko efektem postępujących zmian gospodarczych (liberalizacji w sektorze energetycznym oraz zagrożenia powszechnego dostępu do energii), zmian technologicznych (rosnące uzależnienie społeczeństwa od energii i usług z nią związanych), ale także zmiany roli państwa w życiu obywateli.

Powyższe zdaje się potwierdzać, że najlepszą formułą dla tego prawa jest zastosowanie konstrukcji nowego prawa człowieka. Prawa człowieka dotyczą bowiem kwestii podstawowych dla każdego, odzwierciedlając tym samym charakter powszechnego prawa do energii elektrycznej w ramach realizacji dostępu do określonej kategorii usług. Ponadto, prawa człowieka opisują zmienne w czasie podstawowe ludzkie potrzeby, do których coraz częściej przedstawiciele doktryny zaliczają także energię. Tak więc stawiając ją obok innych podstawowych potrzeb, takich jak edukacja i opieka zdrowotna można również przyjąć, że istnieje zobowiązanie po stronie państwa (władzy publicznej) w zakresie jej zapewnienia.

Wpisanie tego prawa do *Konstytucji RP* znajduje także uzasadnienie w przekonaniu o randze wartości w niej wskazanych, jako tych, które całe społeczeństwo uznaje za swoje¹⁰⁷⁵. W każdym społeczeństwie wartości i wzorce zachowań są kształtowane zarówno przez pozaprawne normy społeczne, jak i przez powszechnie obowiązujące normy prawa stanowionego. W zmieniającym się społeczno – gospodarczym otoczeniu, prawo musi więc ewoluować, gdyż ze swej natury nigdy nie obejmuje i nie obejmuje wszystkich stosunków społecznych. Zmiany te wymagają więc zmian w warstwie normatywnej. Dotyczy to także praw człowieka, których obowiązujący katalog jest (...) *konsekwencją rozpoznania (w ciągu wieków w drodze szeregu różnorodnych doświadczeń oraz refleksji nad fenomenem człowieka) jego wyjątkowości, a więc uświadczenia, że człowiek jest szczególnym dobrem (...)*¹⁰⁷⁶. Podobnie jak rola państwa, tak też prawa człowieka ewoluują, tworząc w ten sposób kolejne generacje. Obecnie coraz częściej mówi się już o czwartej generacji praw człowieka, biorąc jednak pod uwagę sens zagwarantowania powszechnego dostępu do energii, prawu temu najbliższe jest do praw drugiej generacji. W doktrynie nie ma jednak zgodności co do opisu generacji praw człowieka¹⁰⁷⁷, przy czym dominujący jest pogląd uznający prawa socjalne (socjalno – ekonomiczne, społeczne) za prawa drugiej generacji, a istotą tego typu praw jest towarzyszący im obowiązek podjęcia przez państwo działań je urzeczywistniających. Są to więc prawa pozytywne (prawa świadczące, związane z nakazem działań po stronie państwa), a nie prawa negatywne, zobowiązujące państwo do powstrzymania się przed określonymi działaniami w stosunku do jednostki (inaczej wolności). Umieszczenie projektowanego prawa w katalogu praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych

¹⁰⁷³G. Jellinek, *Deklaracja...*, op. cit., s. 14.

¹⁰⁷⁴Prawo to nie byłoby nowym prawem. Należy jednak przyjąć, że warunkuje ono realizację już istniejących praw społeczno – ekonomicznych. Zob. M. Dobrowolski, *Ogólna charakterystyka ustroju państwa* [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 39.

¹⁰⁷⁵Tak P. Tuleja, *Zasady...*, op. cit., s. 18.

¹⁰⁷⁶M. Dobrowolski, *Ogólna charakterystyka...*, op. cit., s. 38.

¹⁰⁷⁷D. Dudek wyróżnia pierwszą generację (prawa negatywne) w postaci zagwarantowania wolności od. Drugą generację definiują prawa polityczne (wyborcze). Trzecia generacja to prawa socjalne – prawa majątkowe i egzystencji materialnej jednostki oraz jej rozwoju. Autor ten wyróżnia także czwarta generację (prawa solidarnościowe), do których należą m.in. prawa związane z ochroną środowiska naturalnego. Natomiast L. Garlicki prawa socjalno – ekonomiczne umieszcza w przeciwieństwie do D. Dudka w drugiej generacji praw człowieka. Zob. D. Dudek, *Zasady ochrony...*, op. cit., s. 100 – 101; L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 86.

(art. 64 – 76 *Konstytucji RP*) wzmocniłoby jego kluczowy dla ludzkiej egzystencji charakter. Warto jednak dodać, że prawa socjalne są w dużej mierze uzależnione od możliwości finansowych państwa.

Rodzającym się na tym tle problemem jest także kwestia właściwego sformułowania tego prawa. Trudno bowiem wyobrazić sobie konsekwencje wpisania do *Konstytucji RP* prawa każdego człowieka do dostępu do energii elektrycznej lub też obowiązku zagwarantowania przez państwo każdemu człowiekowi/obywatelowi dostępu do energii na określonym poziomie (minimalny poziom zużycia)¹⁰⁷⁸. Poszukując więc odpowiedniej definicji można odwołać się w pierwszej kolejności do A.J. Bradbrook'a, który wskazuje, że ani energia, sama w sobie niemająca większej wartości, ani jej określony rodzaj nie jest przedmiotem tego prawa. Jest nim natomiast dostęp do niej¹⁰⁷⁹. To dzięki dostępowi do energii gwarantowany jest m.in. odpowiedni dostęp do jedzenia, wody, oświetlenia, ogrzewania oraz informacji.

Elementy prawa dostępu do energii

Przyjmuje się, że każde prawo konstytucyjne (więc także projektowane prawo do dostępu do energii) zawiera w sobie jednocześnie dwa elementy. Jest więc prawem podmiotowym, czyli uprawnieniem jednostki w stosunku do państwa, a także wytyczną, wyrażającą określoną wartość, której realizacja jest ogólnym obowiązkiem władz publicznych¹⁰⁸⁰. Może się więc wydawać, że prawo do energii w formie prawa podmiotowego stanowiłoby podstawę roszczeń obywateli, kierowanych w pod adresem państwa. Formułując nowe prawo na poziomie konstytucyjnej regulacji należy jednak traktować jego zakres, jako pewnego rodzaju kompromisu. Podobnie jak inne prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, prawo do energii w dużej mierze pozostałoby pewną deklaracją w sferze przyszłych działań. Nie było natomiast wyrazem nałożenia na władze publiczne skonkretyzowanych obowiązków o określonym zakresie. Dlatego też (wzorem innych praw socjalnych) prawo to powinno opierać się na ogólnej konstrukcji zobowiązaniowej tworzonej za pomocą takich zwrotów jak *władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do ...* (np. art. 65 ust. 5 *Konstytucji RP*) lub często używanego *władze publiczne dążą do ...*¹⁰⁸¹.

Prawa oraz wolności określone w *Konstytucji RP* adresowane są do władz publicznych, co dotyczyłoby także prawa do energii. Jednak w tym przypadku wskazanie adresata nie stanowiłoby podstawy do możliwości wniesienia skargi przeciwko państwu. Dotyczy to w szczególności przypadku braku wypełnienia przez nie konstytucyjnego obowiązku w zakresie dostępu do energii. Tak więc pomimo zastrzeżeń, co do natury projektowanego prawa człowieka, niezwykle ważne dla jego skuteczności jest jego prawidłowe sformułowanie¹⁰⁸². Prawo to powinno więc jasno określać, komu i względem kogo przysługuje oraz co jest jego przedmiotem. Wspomnianym adresatem prawa człowieka, w postaci prawa do energii byłoby więc państwo (władze publiczne), co potwierdza art. 5 *Konstytucji RP* wskazujący m.in., iż *Rzeczpospolita Polska (...)* *zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli (...)*. Natomiast kwestią nierozstrzygniętą pozostaje pytanie o podmioty uprawnione. *Konstytucja RP* różnicuje bowiem zakres przysługujących podmiotom praw, wskazując na każdego (art. 74 ust. 3), obywatela (art. 52 ust. 4) lub obie te kategorie łącznie (art. 5).

¹⁰⁷⁸A.J. Bradbrook porównuje prawo do energii z prawem do wody (*right to water*), które to prawo również nie zostało oficjalnie uznane za prawo człowieka, choć trudno wyobrazić sobie realizację wszystkich pozostałych praw bez niego. Zob. A.J. Bradbrook, *Access to energy services in a human right framework* [online], United Nations. Dostępny: <www.un.org> (dostęp: 28.6.2014), s. 1 i nast.; J. Scanlon, A. Cassar, N. Nemes, *Water as a Human Right?* [online]. Dostępny: <www.unwater.org> (dostęp: 3.7.2014); A. Gordon, Ch. Akinrele, R. Smith, *Right to water* [online]. Dostępne: <www.a4id.org> (dostęp: 21.8.2014).

¹⁰⁷⁹A.J. Bradbrook, *Access to ...*, op. cit., s. 1 i nast.

¹⁰⁸⁰L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 106.

¹⁰⁸¹Ibidem, s. 86.

¹⁰⁸²D. Dudek trafnie ujął tę kwestię, wskazując, że (...) *jakkolwiek bowiem piękne i pojemne byłyby formuły wolności i praw, bez precyzyjnego określenia reguł ich ograniczania – pozostałyby tylko pustymi deklaracjami, pozbawionymi praktycznego znaczenia (...)*. Zob. D. Dudek, *Zasady ochrony...*, op. cit., s. 106.

Jednoznacznej odpowiedzi nie daje także konstrukcja tekstu poświęconego prawom ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym, z tego względu, że część praw socjalnych przysługuje każdemu (np. art. 64 ust. 1), a część tylko obywatelom (np. art. 67). Traktując więc prawo do energii, jako kolejny wymiar obowiązku państwa wypływającego z nakazu ochrony godności ludzkiej, należałoby to prawo przyznać każdemu, bez względu na obywatelstwo. Z drugiej jednak strony prawo to (podobnie jak w art. 68 ust. 2) zależy od finansowych możliwości państwa, które w pierwszym rzędzie winno zapewnić odpowiedni (godny poziom życia) swoim obywatelom. Z punktu widzenia aksjologicznego uzasadnienia, odwołującego się do regulacji ochrony godności ludzkiej z art. 30 na aprobatę zasługuje jednak pierwsze podejście.

Ze względu na wymogi stawiane prawom konstytucyjnym, treść prawa do energii, jako nowego prawa człowieka (pomimo deklaratywnego charakteru) winna być więc jednocześnie ogólna oraz zawierać jak najwięcej wskazówek, co do jego zakresu. Dlatego też, odwołując się do wcześniejszych rozważań w przedmiocie minimalnych standardów świadczenia usług w sektorze, należy oprzeć się na konstrukcji usługi powszechnej, na której podstawowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania każdego społeczeństwa wielokrotnie zwracał uwagę prawodawca europejski. W tym celu należy wrócić więc do regulacji ostatnich dyrektyw sektorowych, które definiują usługę powszechną w sektorze energetycznym, jako prawo do dostaw energii elektrycznej o określonej jakości, na określonym terytorium, po uzasadnionych, łatwo i wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i niedyskryminujących cenach. Regulacje uzupełniałby dodatkowy zapis – charakterystyczny dla praw socjalnych w polskiej konstytucji, iż *sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa* (np. art. 66 *Konstytucji RP*). Prawo to mogłoby być więc sformułowane w ten sposób, iż *władze publiczne dążą do zapewnienia każdemu obywatelowi dostaw energii elektrycznej o określonej jakości po uzasadnionych, łatwo i wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i niedyskryminujących cenach. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa*¹⁰⁸³. Zaproponowany kształt konstytucyjnego prawa do energii przesądzałby także o jego aksjologiczności, obejmując swoim zakresem wiele różnorodnych sytuacji, konkretnych zachowań oraz adresatów.

Przechodząc jednak do praktycznego aspektu aksjologicznie uzasadnionego prawa do energii, na jego treść składałyby się *de facto* dwa odrębne prawa, tj. prawo faktycznego dostępu do sieci (przyłączenia do niej, dostęp *sensu stricto*) oraz do korzystania z przesyłanej za jej pomocą energii¹⁰⁸⁴. O ile pierwsze prawo jest już zagwarantowane na gruncie *PrEn* (m.in. art. 7 *PrEn*, wprowadzający obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie sieci), to drugie wymagałoby szczegółowej regulacji, w zakresie wstrzymywania dostaw (art. 6b *PrEn*) i skutecznego systemu wsparcia odbiorców wrażliwych (art. 5c i nast. *PrEn*). Realizacja drugiego element gwarantowanego konstytucyjnie prawa do energii wymagałaby więc zmiany w *PrEn*.

Prawo dostępu do energii nowym prawem człowieka?

Postulat uznania dostępu do energii za konstytucyjne prawo człowieka nie jest postulatem nowym, szczególnie na gruncie prawa międzynarodowego. Od kilkunastu lat problematyka ta pojawiała

¹⁰⁸³Zaproponowana definicja jest jedną z możliwych. Równie użyteczna byłaby definicja oparta na wytycznych CEER. Dlatego też prawo do energii mogłoby oznaczać prawo każdego do sprawiedliwych cen energii (*fair prices*), korzystania z możliwości wyboru sprzedawcy (*the widest choice of supplier*), najwyższej jakości dostaw (*the highest quality of supply*) i prostych oraz przejrzystych informacji o zużyciu energii (*simple, transparent information about their energy use*). Zob. CEER Position on the European Commissions' Policy Framework for Climate and Energy 2010–30 (Ref. C14–BWG–97–03) z 13.3.2014 r., przygotowany przez CEER [online]. Dostępny: <www.ceer.eu> (dostęp: 15.6.2014).

¹⁰⁸⁴Można również przyjąć inne podejście i traktować nowe prawo jako dostęp do energii rozumiany *sensu largo*. W ten sposób dostęp do energii polegałby przykładowo na powszechnej dostępności, przystępności, niezawodności dostępu oraz zagwarantowaniu mechanizmów chroniących przed negatywnymi skutkami zmian społeczno – gospodarczych i ich wpływem na dostępność energii elektrycznej.

się już w dokumentach np. Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ)¹⁰⁸⁵ oraz w piśmiennictwie proekologicznym, w drugim przypadku przyjmując za ogólne prawo do energii – prawo do energii ze źródeł odnawialnych. Nie chcąc jednak powtarzać wcześniejszych rozważań, dotyczących znaczenia energii elektrycznej i usług powszechnych na gruncie prawa wspólnotowego, pierwszym poważnym głosem w dyskusji o energii elektrycznej i jej znaczeniu dla rozwoju człowieka był dokument *Agenda 21* stanowiący konkluzję Konferencji ONZ na temat środowiska i rozwoju w Rio de Janeiro z 1992 r.¹⁰⁸⁶. W dokumencie tym ONZ wyraźnie podkreśliło fakt, że energia elektryczna poprawia jakość życia oraz jest niezbędna dla społecznego i ekonomicznego rozwoju¹⁰⁸⁷. Ważnym głosem w dyskusji były także konkluzje grupy roboczej działającej podczas Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu w 2002 r., wskazujące, że choć energia elektryczna sama w sobie nie jest podstawową potrzebą człowieka, to dostęp do niej jest krytyczny dla realizacji innych, bardziej podstawowych potrzeb. Tak więc w przypadku braku dostępu do energii po przystępnych cenach, podstawowe potrzeby wielu osób nie zostaną zaspokojone¹⁰⁸⁸. Najbliższy sformułowania powszechnego prawa do energii był jednak brytyjski Departament Rozwoju Międzynarodowego (Department for International Development), który już w 2002 r. wskazywał, że równy dostęp do podstawowych usług energetycznych (gotowanie, ogrzewanie i oświetlenie), podobnie jak dostęp do wody, może być uznany za prawo człowieka¹⁰⁸⁹.

Uwzględniając zastrzeżenia, co do możliwości bezpośredniego stosowania praw konstytucyjnych, dla wielu zaproponowane brzmienie prawa do energii może wydać się niewystarczające dla zapewnienia realnego i powszechnego dostępu do energii elektrycznej¹⁰⁹⁰. Umieszczenie tego prawa w dokumencie o najwyższej mocy prawnej (nadanie prawu do energii rangi konstytucyjnego prawa człowieka) pociąga jednak za sobą doniosłe konsekwencje dla faktycznej realizacji oraz ochrony tego prawa. Uznanie energii elektrycznej za prawo człowieka skutkowałoby więc nałożeniem dodatkowego ciężaru obligacyjnego na prawodawcę, który byłby dodatkowo przymuszony (i prawnie zobowiązany) do podjęcia interwencji przy pomocy odpowiednio proporcjonalnych środków. Bo choć prawo to nie rodziłoby możliwości dochodzenia go na drodze sądowej, to nadal bezpośrednio oddziaływałoby na wszystkie organy władzy publicznej.

Praktyczna implementacja

Także z perspektywy skuteczności innych praw socjalnych, rodzą się pytania, czy zastosowanie konstrukcji prawa człowieka, w odniesieniu do zagwarantowania dostępu do energii dostarczanej przez niezależne spółki prawa handlowego spełni ono swoją rolę? Gwarantem praw człowieka jest państwo, obowiązek ich poszanowania i urzeczywistniania dotyczy jednak wszystkich podmiotów, a więc także

¹⁰⁸⁵Report of the United Nations Conference on Environment and Development, U.N.Doc.A/CONF.151/26/Rev.1 z 12.8.1992 r., przygotowany przez Zgromadzenie Generalne Organizacji Narodów Zjednoczonych [online]. Dostępne: <www.un.org> (dostęp: 30.7.2014), s. 1 i nast.

¹⁰⁸⁶United Nations Conference on Environment & Development. Agenda 21 z 3 – 14.6.1992 r., przygotowana przez United Nations Division for Sustainable Development [online]. Dostępne: <www.sustainabledevelopment.un.org> (dostęp: 13.2.2014), s. 1 i nast.

¹⁰⁸⁷Tłumaczenie własne. Zob. United Nations Conference on Environment & Development. Agenda 21 z 3 – 14.6.1992 r., przygotowana przez United Nations Division for Sustainable Development [online]. Dostępne: <www.sustainabledevelopment.un.org> (dostęp: 13.2.2014), s. 77.

¹⁰⁸⁸Tłumaczenie własne. Zob. Framework for Action on Energy. World Summit on Sustainable Development z 2002 r., przygotowane przez WEHAB Working Group [online]. Dostępne: <www.un.org> (dostęp: 23.5.2014), s. 7.

¹⁰⁸⁹Energy for the poor. Underpinning the Millennium Development Goals z 2002 r., przygotowane przez Department for International Development [online]. Dostępne: <www.ecn.nl> (dostęp: 5.6.2014), s. 8.

¹⁰⁹⁰Prawo to nie stanowiłoby wystarczającej podstawy dla dochodzenia go na drodze sądowej. Analogicznie do innych praw socjalnych zawartych w Konstytucji RP (np. art. 65), prawo do energii mogłoby być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie (np. PrEn). Dla jego dochodzenia konieczna byłaby więc nie tylko podstawa konstytucyjna, ale przede wszystkim umocowanie w innym akcie ustawowym doprecyzowującym przedmiot i adresata roszczenia.

przedsiębiorstw sektora. Różny jest natomiast charakter obowiązków z tym związanych. Zakres obowiązków państwa, związanych z zapewnieniem dostępu do energii (realizacją nowego prawa człowieka) różni się więc od obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa energetyczne. Można więc zgodzić się z A. McBeth, który analizując zjawisko prywatyzacji praw człowieka zwrócił uwagę na fakt, że natura obowiązków państwa ewoluowała, przechodząc z obowiązku działania (*duty of action*) do działań nadzorczych (*supervision*) i w przypadku zagrożenia realizacji tych praw – do obowiązku interwencji¹⁰⁹¹. Tak więc pomimo prywatyzacji zadań i przekazania ich wykonywania podmiotom prywatnym (przedsiębiorstwom energetycznym) państwo nadal jest gwarantem praw człowieka związanych z dostarczaniem określonych towarów, czy też świadczeniem szeroko rozumianych usług użyteczności publicznej¹⁰⁹². Prawo do energii wpisane do *Konstytucji RP* byłoby więc wytyczną nie tylko dla władz publicznych, ale także dla przedsiębiorstw sektora, w odniesieniu do zagwarantowania odpowiedniego dostępu do energii¹⁰⁹³. Przy czym to państwo byłoby nadal obciążone obowiązkiem respektowania tego prawa, jego ochrony oraz promowania¹⁰⁹⁴.

Wspomniany wcześniej autor zwraca uwagę także na inny aspekt (często pomijany w kontekście prywatyzacji usług użyteczności publicznej), czyli związek między prywatyzacją tych usług i związanym z tym zagrożeniem ich dostarczania oraz koniecznością powiązania tego procesu z nałożeniem na prywatnych dostawców obowiązków związanych z realizacją praw człowieka. Tak więc głównym obowiązkiem przedsiębiorstw sektora byłoby podejmowanie wszelkich działań, niezbędnych do zapewnienia realizacji usług związanych z urzeczywistnieniem prawa człowieka w postaci gwarantowanego dostępu do energii. Obowiązki te uzupełniałyby obowiązki ze strony państwa, wzbogacone o inne instrumenty związane np. z funkcjonowaniem systemu zabezpieczeń społecznych¹⁰⁹⁵. Liberalizacja sektora rozszerzyła bowiem krąg podmiotów zobowiązanych do jego zapewnienia, a realizowanie dotychczasowych obowiązków państwa przez przedsiębiorstwa sektora wiąże się nie tylko z delegowaniem wykonywania zadań, ale również części obowiązków. Zmiany w sektorze zmieniły jego strukturę własnościową (częściowe wycofanie państwa z sektora), nie zmieniły jednak zakresu obowiązków państwa wobec jego obywateli. Bez względu na strukturę własnościową w sektorze, odpowiedzialność za realizację powszechnego prawa do energii spoczywałaby więc na państwie.

Godność jako uzasadnienie prawa dostępu do energii

Przechodząc do uwag szczegółowych w kontekście aksjologicznych rozważań prowadzonych na gruncie tej pracy, głównym powodem propozycji stworzenia konstytucyjnego prawa do energii, jest możliwość realizacji za jego pomocą najważniejszej wartości, jaką jest godność ludzka i jej nowe wymiary. Można jednak wskazać kilka innych, pomniejszych powodów, które uzasadniałyby takie działanie. Po pierwsze, dostęp do energii traktowany w kategorii prawa człowieka umożliwiałby (ułatwiał) realizację innych praw podstawowych. Po drugie, wspierałby (tak bardzo pożądany) rozwój nie tylko całego społeczeństwa, ale przede wszystkim rozwój tworzących je jednostek. W tym

¹⁰⁹¹A. McBeth, *Privatising human rights: What happens to the state's human rights duties when services are privatized?* [online].

Dostępne: <www.papers.ssm.com> (dostęp: 28.6.2014), s. 1 i nast.

¹⁰⁹²Ibidem.

¹⁰⁹³W tym kontekście podnieść należy, że już obecnie na przedsiębiorstwa sektora zostały nałożone obowiązki publiczne związane m.in. z bezpieczeństwem energetycznym, jakością dostaw, obowiązkiem przyłączenia do sieci, taryfowaniem oraz efektywnością energetyczną.

¹⁰⁹⁴Ibidem.

¹⁰⁹⁵Ibidem. A. McBeth określa relację między obowiązkami państwa i prywatnych podmiotów posługując się pojęciem lustrzanego odbicia. Nie zmienia to jednak faktu, że przedsiębiorstwa energetyczne będą zobowiązane do realizacji prawa człowieka tylko w zakresie odpowiadającym zakresowi ich działalności gospodarczej (*field of operation*), a państwo jest odpowiedzialne za realizację tego prawa człowieka, ale w innych płaszczyznach, właściwych tylko jemu (np. nadzór i kontrola wykonywania tych obowiązków przez inne podmioty).

znaczeniu prawo do energii byłoby powiązane z powszechnie akceptowanym prawem człowieka do rozwoju (*human right to development*). Nie można przecież mówić o indywidualnym rozwoju (w odniesieniu do edukacji, dostępu do ochrony zdrowia, odpowiedniego przechowywania żywności oraz uczestniczenia w społeczeństwie informacyjnym), kiedy jednostka nie ma zagwarantowanego dostępu do energii elektrycznej. Ważne jest więc, aby pamiętać, że brak dostępu do energii (a także wstrzymanie dostaw), to nie tylko prywatna sprawa danej jednostki (gospodarstwa domowego), ale przede wszystkim problem mający realne skutki dla rozwoju całego społeczeństwa, które doświadcza niewymiernych społecznych oraz finansowych strat¹⁰⁹⁶. Jak bowiem wycenić społeczną stratę wynikającą z wykluczenia społecznego osób niemających dostępu do energii, a w konsekwencji niekorzystających z wielu przejawów współczesnej cywilizacji? Konstytucyjna perspektywa oferuje więc nowemu prawu ogromny potencjał, dzięki któremu osiągnięcie atrybutu powszechności określonych usług w sektorze energetycznym stanie się jeśli nie łatwiejsze, to na pewno bardziej realne. Już tylko z powodu uznania dostępu do energii za prawo człowieka, państwo staje się jednocześnie zobowiązane i odpowiedzialne za jego odpowiednią realizację, poszanowanie oraz promocję.

Prostą konsekwencją sformułowanych postulatów byłyby natomiast głębokie zmiany w sektorze. Wciąż bowiem zbyt mało uwagi poświęca się społecznym aspektom sektora, przedkładając nad nie elementy rynkowe, oparte na paradygmacie efektywności i zysku. Zmiany w warstwie aksjologicznej mogłyby stać się także impulsem do zmian w prawie energetycznym. Dopiero wtedy akcentowane przez UE korzyści dla odbiorców w gospodarstwach domowych nie były w pewnych obszarach iluzoryczne.

Odpowiednia artkulacja prawa człowieka (należącego do drugiej lub trzeciej generacji) zobowiązuje państwo do podejmowania działań ułatwiających jego jak najpełniejszą realizację. Znaczenie tego prawa można więc rozpatrywać zarówno w kategorii inspiracji do przeprowadzenia reform w sektorze, które skutkowałyby wzmocnieniem pozycji odbiorcy w gospodarstwie domowym (ze szczególnym uwzględnieniem odbiorców wrażliwych), jak i jako bezpośrednie wyrażenie celu, jaki stawia przed sobą państwo. I choć zastosowanie kategorii praw człowieka nadaje nowy kierunek w rozwoju sektora, to samo w sobie nie poprawia odbiorcom dostępu do energii oraz nie stanowi wystarczającej podstawy do kierowania żądań w zakresie darmowej i nieograniczonej energii elektrycznej dla każdego. Obowiązki państwa dotyczyłyby natomiast zagwarantowania odpowiedniego dostępu do dobra, w postaci energii elektrycznej, a nie obowiązku dostarczenia jej wszystkim, bez żadnych ograniczeń.

Część szerszej tendencji?

Traktując dostęp do energii elektrycznej w kategorii prawa człowieka, prawo to przyznawałoby określonym grupom społecznym (odbiorcom wrażliwym) możliwość ubiegania się o pomoc finansową, związaną z zagwarantowaniem odpowiedniego dostępu do energii. Dlatego też prawo to winno stanowić element szerszych zmian, obejmujących przede wszystkim *PrEn*. Stąd sygnalizowana konieczność stworzenia nowego modelu regulacji prospołecznej, który współgrałby z projektowanymi zmianami na poziomie konstytucyjnym.

Na marginesie prowadzonych tu rozważań można także wskazać, że wpisanie dostępu do energii (prawa) do *Konstytucji RP* wydaje się aktualne także ze względu na coraz częściej podnoszony (w innych państwach europejskich) postulat wpisania dostępu do Internetu do katalogu praw człowieka. Co więcej, w wielu przypadkach (np. w Estonii, Finlandii, Francji oraz Grecji) proces ten zakończył

¹⁰⁹⁶A framework for Action on Energy. World Summit on Sustainable Development z 2002 r., przygotowane przez WEHAB Working Group [online]. Dostępne: <www.un.org> (dostęp: 23.5.2014), s. 1 i nast.

się sukcesem¹⁰⁹⁷. Patrząc więc na prawo do energii przez pryzmat prawa do Internetu oraz powszechności jego artykułowania, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że jego twórcy pominęli ważny aspekt praktyczny jego funkcjonowania. Nie ma przecież prawa do Internetu bez prawa do energii. Nie sposób korzystać z Internetu, nie mając zagwarantowanego chociażby minimalnego dostępu do energii elektrycznej. Realizacja jednego prawa jest zatem w tym przypadku uzależniona od realizacji drugiego. Uwzględniając specyfikę obu praw zrozumiałym jest także, że łatwiej sformułować prawo polegające na zagwarantowaniu dostępu do Internetu niż powszechne prawo do energii. Z tego powodu udało się więc ustalić elementy składowe prawa do Internetu oraz zagwarantować faktyczny i prawny dostęp. Wynika to z tego, że w przeciwieństwie do energii, powszechny dostęp do Internetu może być realizowany w wyodrębnionych, powszechnie dostępnych punktach (najczęściej w bibliotekach publicznych), a sam dostęp realizowany jest przy pomocy komputera poprzez publiczną sieć telekomunikacyjną. Dodatkowo prawo do Internetu może precyzować pewne warunki brzegowe dla gwarantowanego dostępu w postaci przykładowo minimalnego gwarantowanego transferu. Niestety, w przypadku prawa do energii (powszechnego dostępu) problematyka ta jest zdecydowanie bardziej skomplikowana. Powszechny dostęp (zagwarantowanie świadczenia usługi powszechnej w odniesieniu do energii elektrycznej) w analogii do prawa do Internetu, musiałby polegać na zagwarantowaniu dostępu do energii każdemu (czyli *de facto* każdemu gospodarstwu domowemu), we wskazanym miejscu jej dostarczania. Każdy człowiek powinien mieć więc zagwarantowany dostęp do Internetu, jednak dostęp ten nie dotyczy jego domu, ale powszechnie dostępnego miejsca publicznego, co w przypadku energii jest postulatem nie do zrealizowania ze względów praktycznych.

Analizując jednak treść i zakres obu praw można zauważyć, że pomimo podobieństw, ich natura jest odmienna, a prawo do Internetu to w dużej mierze prawo potencjalne. Państwo gwarantuje bowiem każdemu obywatelowi potencjalny dostęp, z którego może, lecz nie musi korzystać. W przypadku energii elektrycznej potencjalność dostępu istnieje praktycznie zawsze, za to przeszkodą jest finansowa i techniczna możliwość jego faktycznej realizacji.

Proponowana treść konstytucyjnego prawa do energii jest jednak tylko jedną z wielu możliwości, z jakich może skorzystać prawodawca, aby urzeczywistnić prospołeczne cele w sektorze¹⁰⁹⁸. Kształtowanie się nowych praw człowieka jest jednak zjawiskiem stosunkowo nowym. Trudno więc na tym etapie sugerować prawodawcy ostateczny kształt prawa do energii. Tym niemniej prawo w zaproponowanej formie wydaje się spełniać większość oczekiwań kierowanych pod adresem norm konstytucyjnych.

Gdyby prawodawca nie zdecydował się na zmiany w *Konstytucji RP*, istnieje jeszcze inna możliwość wprowadzenia do polskiego systemu prawnego nowego prawa do energii¹⁰⁹⁹. Doświadczenie ostatnich lat wskazuje bowiem, że część obecnych w *Konstytucji RP* praw została wcześniej wyinterpretowana przez TK w drodze wykładni już obowiązujących przepisów prawa. W tym konkretnym przypadku podstawą dla prawotwórczej działalności TK byłby bez wątpienia art. 30

¹⁰⁹⁷J. Rucidło, *Prawo dostępu do Internetu jako podstawowe prawo człowieka. Część I*, Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych 2010, Nr 2; Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (A/HRC/17/27) z 2011 r., przygotowany przez F. La Rue dla Zgromadzenia Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Rady Praw Człowieka [online]. Dostępne: <www.ohchr.org> (dostęp: 6.11.2013), s. 18; S.R. Tully, *The Contribution of Human Rights to Universal Energy Access* [online]. Dostępny: <www.scholarlycommons.law.northwestern.edu> (dostęp: 28.6.2014), s. 1 i nast.

¹⁰⁹⁸Np. A.J. Bradbrook sformułował je jako regularny, niezagrożony i bezpieczny dostęp na zasadzie równości i niedyskryminacji do wystarczającej ilości energii. Energia w ten sposób uzyskana powinna być dodatkowo czysta (*ideally clean*), a nałożone na przedsiębiorców obowiązków z tym związanych musi być realistyczne i osiągalne. Zob. A.J. Bradbrook, *Access to...*, op. cit., s. 1 i nast.

¹⁰⁹⁹Wskazano tu tylko dwie najbardziej prawdopodobne drogi osiągnięcia celu w postaci sformułowania nowego prawa do energii elektrycznej. Wraz ze zmianami gospodarczymi na kształt sektora wpływają również zmiany społeczne. Możliwa jest więc sytuacja, gdy sformułowanie nowego prawa i jego powszechna akceptacja będą wynikiem oddolnych działań społecznych. Już teraz na świecie powstają takie inicjatywy – jak np. inicjatywa *Let's declare energy a human right*, deklaracja przygotowana przez B. Freling'a [online]. Dostępna: <www.energyisahumanright.com> (dostęp: 8.8.2014).

Konstytucji RP. Tym niemniej wybór tej drogi niesie za sobą szereg niebezpieczeństw związanych ze zmiennym i w początkowej fazie niestabilnym zakresem znaczeniowym powstałego w ten sposób prawa.

Na zakończenie tego etapu rozważań celowym jest wskazanie, że sformułowanie nowego prawa do energii, choć bardzo ważne dla koncepcji prospołecznej ingerencji państwa w sektor, jest jednak tylko jednym z wielu elementów nowego modelu. Wpisanie nowego prawa człowieka do *Konstytucji RP* (a szczególnie prawa socjalnego) nie gwarantuje przecież jego automatycznej realizacji w wymiarze społeczno – gospodarczym. Bez wątplenia rację z jednej strony ma więc S.R. Tully mówiący, że paradygmat praw człowieka nie jest lekiem na wszystkie wady liberalizacji i może łatwo zostać zniweczony przez działania państwa związane z korzystaniem z zasobów naturalnych i rozwojem gospodarczym¹¹⁰⁰. Z drugiej zaś można przyłączyć się do A.J. Bradbrook'a postulującego, aby pomimo ograniczeń związanych z systemem ochrony praw człowieka nie przekreślać tej drogi, gdyż dzięki zastosowaniu tego typu artykulacji, problem dostępu do energii zyska większą uwagę podmiotów podejmujących decyzje¹¹⁰¹. Kluczowa jest jednak wola prawodawcy, bo obecnie kwestia ta należy do grupy, do której stosunek prawodawcy nie jest jasny i dopiero się kształtuje. Bez wyraźnej decyzji, co do włączenia prawa do energii w poczet praw człowieka (włączenia danej wartości/celu do porządku prawnego) nie można więc oczekiwać jakichkolwiek zmian w tym zakresie.

3.2. Modele państw europejskich

Wielokrotnie podkreślono już, że nowy model systemu wsparcia odbiorców wrażliwych, stworzony w ramach prospołecznej regulacji w sektorze energetycznym jest wypadkową wielu czynników. Na jego powstanie w tym konkretnym kształcie, w określonym czasie i miejscu złożyło się więc wiele różnorodnych zjawisk. Przy czym jego podstawę stanowi także regulacja wspólnotowa, która pozostawiła państwom członkowskim dużą swobodę w kształtowaniu krajowych modeli, tworząc dla nich stosunkowo szerokie instytucjonalnoprawne ramy regulacji.

Niejednomyślna co do zasady doktryna prawa energetycznego stoi jednak na stanowisku, że nie można odwzorowywać rozwiązań prawnych wypracowanych w innym państwie. Można jednak (a czasem wręcz należy) korzystać z doświadczeń tych państw, które sprawdziły już pewne rozwiązania i z tej perspektywy dokonały (lub dokonują) weryfikacji ich skuteczności. Polski prawodawca, tworząc własny model pomocy, może więc korzystać z doświadczeń innych krajów członkowskich UE. Podrozdział ten, w połączeniu z założeniami dotychczasowych modeli, stanowi więc pewnego rodzaju wprowadzenie do założeń nowego modelu poprzez wskazanie innych, odmiennych rozwiązań, które uznaje się za wartościowe i przydatne z punktu widzenia polskiego sektora. Jest to o tyle istotne, że niektóre z nich zostały częściowo implementowane do nowego modelu. Poznanie innych i wybranie spośród nich najlepszych rozwiązań może więc stanowić etap wstępnej selekcji kluczowych założeń. Takie podejście daje także szansę poznania potencjalnych skutków interwencji w oparciu o wnioski płynące z istniejących polityk innych państw członkowskich UE (weryfikacja celu uzasadniająca jego zastosowanie). Niemożliwe jest bowiem poznanie krajowego sektora energetycznego, w oderwaniu od jego otoczenia w postaci sektorów innych państw członkowskich UE. Tak więc trudno byłoby zrozumieć prawną i aksjologiczną istotę proponowanego w niniejszej pracy modelu z pominięciem przykładów, które oferują sektory państw członkowskich.

¹¹⁰⁰S.R. Tully, *The Contribution...*, op. cit., s. 1 i nast.

¹¹⁰¹A.J. Bradbrook, *Access to...*, op. cit., s. 1 i nast.

3.2.1. Wielka Brytania

Ze względu na tempo zmian społeczno – instytucjonalnych w sektorze, najwcześniej z procesami liberalizacyjnymi i demonopolizacyjnymi zetknęła się Wielka Brytania, która chociażby ze względu na czas trwania wspomnianych procesów oraz śmiałość przyjętych rozwiązań znajduje się w awangardzie europejskiej¹¹⁰². Uważny obserwator zwróci jednak uwagę, że sektory energetyczne Polski i Wielkiej Brytanii dzieli wiele znaczących różnic, które uniemożliwiają prosty transfer najlepszych rozwiązań na grunt polskiego *PrEn*¹¹⁰³. Na rozwiązania brytyjskie powinno się więc patrzeć w kategoriach inspiracji w podejmowaniu określonych działań, wyznaczania celów oraz konsekwencji w analizowaniu przyczyn występowania niekorzystnych zjawisk społecznych na gruncie sektora energetycznego. Konsekwentnie nie powinno się na nie patrzeć, jako na rozwiązania, które jeśli tam się sprawdziły, to przyniosą podobne efekty w polskim sektorze. Nie wyklucza to jednak, że niektóre z przyjętych tam rozwiązań mogą zostać skutecznie zaadaptowane na polskie potrzeby.

Dualizm rozwiązań

Analiza rozwiązań brytyjskich już na wstępie sprawia problemy metodologiczne. System wsparcia odbiorców w Wielkiej Brytanii jest bowiem podzielony na 2 odrębne, choć powiązane ze sobą systemy wsparcia. Pierwszy, skierowany jest do odbiorców, którzy cierpią z powodu ubóstwa energetycznego (*fuel poverty*, łączonego raczej z brakiem możliwości ogrzania domu, niż z dostępem do paliw oraz energii)¹¹⁰⁴, i to właśnie ten system, w przeciwieństwie do Polski, jest traktowany priorytetowo¹¹⁰⁵. Drugi dotyczy natomiast regulacji tematyki odbiorców wrażliwych społecznie (*vulnerable customers, vulnerable households*) i w dużej mierze opiera się na dobrowolnych działaniach przedsiębiorstw sektora, stanowiąc uzupełnienie regulacji walki ze zjawiskiem *fuel poverty*. W Polsce (odwrotnie niż w Wielkiej Brytanii i wielu innych krajach UE) położono natomiast nacisk na ochronę odbiorców wrażliwych, zaniedbując w znacznym stopniu kwestię ubóstwa energetycznego¹¹⁰⁶. Analiza przyjętych rozwiązań wskazuje, że takie ukształtowanie systemu wsparcia przez polskiego prawodawcę wynika przede wszystkim z niezrozumienia relacji między tymi pojęciami oraz błędnego odczytania intencji europejskiego prawodawcy, wynikających z II i III pakietu liberalizacyjnego. Rozwiązania europejskie wskazują natomiast dość jednoznacznie, że pojęcia te są ze sobą mocno powiązane i winny być rozpatrywane łącznie. Oba opisują bowiem tę samą sytuację, tylko z dwóch różnych perspektyw¹¹⁰⁷. Mówiąc o odbiorcy wrażliwym, patrzy się więc na określoną

¹¹⁰²F. Elżanowski, *Polityka energetyczna...*, op. cit., s. 16.

¹¹⁰³T. Fornalczyk, *Rynek energii w Wielkiej Brytanii* [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 28.6.2014), s. 1 i nast.

¹¹⁰⁴A. Pawłowska, *Ubóstwo energetyczne w świetle Dyrektywy 2012/27/UE. Brytyjskie doświadczenia podstawą dla polskich rozwiązań*, PUG 2014, Nr 12, s. 20 i nast.

¹¹⁰⁵Zob. Fuel Poverty Strategy, August 2012, przygotowana przez Department of Energy and Climate Change [online]. Dostępny: <www.havering.gov.uk> (dostęp: 24.9.2014), s. 1 i nast.

¹¹⁰⁶Na mocy II i III pakietu liberalizacyjnego Polska jest do tego zobowiązana. Zgodnie z pkt (53) Dyrektywy 2003/54/WE i Dyrektywy 2009/72/WE, państwa powinny opracować krajowe plany działań lub inne stosowne ramy pozwalające stawić czoła ubóstwu energetycznemu, a podejmowane działania winny zmierzać do obniżenia liczby osób cierpiących z tego powodu. Pojawiają się tam też odwołania do ubóstwa energetycznego jako możliwego punktu odniesienia przy tworzeniu definicji odbiorców wrażliwych i konieczności przyjęcia przez państwa odpowiednich środków (krajowe plany działań w zakresie energii, zasiłki z systemów zabezpieczeń społecznych lub wsparcie dla poprawy efektywności energetycznej), aby rozwiązywać stwierdzone przypadki ubóstwa energetycznego, także w szerszym kontekście ubóstwa. I choć polski prawodawca nie przyjął jeszcze żadnych rozwiązań w tym zakresie tym niemniej planuje przyjęcie odpowiednich regulacji w przyszłości. Zob. Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe z 2009 r., przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych premiera D. Tuska [online]. Dostępny: <www.zds.kprm.gov.pl> (dostęp: 23.5.2013), s. 288 i nast.

¹¹⁰⁷Na poziomie europejskim (KE) prezentowany jest też odmienny pogląd, zgodnie z którym istnieje relacja pomiędzy pojęciem odbiorców wrażliwych i ubóstwa energetycznego, jednak jest to stosunkowo słaba korelacja. Argumentacja KE opiera się w tym przypadku na przekonaniu, że nie wszyscy odbiorcy wrażliwi mieszkają w lokalach o niskiej efektywności energetycznej, z czym związane jest ubóstwo energetyczne. W warunkach polskich ta korelacja ta wydaje się być stosunkowo silna. Niestety, zarówno polski prawodawca, jak i polskie piśmiennictwo traktują te zjawiska odrębnie. Por. Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers, November 2013 [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu> (dostęp: 11.5.2014); I. Figaszewska, *Ubóstwo energetyczne – co to jest?*, Biul. URE 2009, Nr 5, s. 18.

sytuację przez pryzmat osoby nią dotkniętej, natomiast posługując się pojęciem ubóstwa energetycznego odwołuje się do samej sytuacji, jej przyczyn oraz skutków. Wielokrotnie zwracała już na to uwagę UE, sugerując w swoich dokumentach możliwość definiowania pojęcia odbiorcy wrażliwego przez pojęcie ubóstwa energetycznego. Na gruncie europejskiego piśmiennictwa w pełni aktualna wydaje się więc teza, iż wrażliwość odbiorców stanowi pozytywną korelację dla ubóstwa energetycznego¹¹⁰⁸.

Wspomniane dwutorowe podejście pomaga w realizacji prospołecznych celów w sektorze, czyniąc ingerencję potencjalnie skuteczniejszą. Państwa członkowskie, podejmując ingerencję nakierowaną na odbiorców wrażliwych decydują się na zwalczanie skutków niekorzystnych zjawisk. Natomiast ingerując w sektor, w związku z koniecznością zwalczania ubóstwa energetycznego, działają na etapie eliminowania przyczyn, a nie tylko skutków. Tak więc dopiero ingerencja nakierowana na źródło występowania niekorzystnego zjawiska wrażliwości energetycznej (czyli ubóstwa energetycznego) może przynieść efekty, w postaci zmniejszenia ich liczby.

Analiza obowiązujących rozwiązań wskazuje jednak, że polski prawodawca zdecydował się na stworzenie modelu świadczenia pomocy, a nie pomagania w wyjściu z trudnych sytuacji odbiorcom w sektorze energetycznym. Brytyjski model regulacji prospołecznej, w odniesieniu do odbiorców wrażliwych opiera się w dużej mierze na dobrowolności pomocy ze strony przedsiębiorstw energetycznych i stosowania przez nie programów społecznej odpowiedzialności (CSR). Na uwagę zasługuje także fakt, że finansowanie z funduszy publicznych wyspecjalizowanych programów pomocowych jest tylko uzupełnieniem wspomnianych dobrowolnych działań.

Świadomość ograniczeń

Z punktu widzenia problemu badawczego istotna jest również kwestia celów. I choć prawodawca brytyjski za najważniejszy cel w sektorze uważa uzyskanie oraz utrzymanie konkurencji, to ta konkurencja ze swej istoty chroni także interesy konsumentów. Zauważa on także, że występują sytuacje, w których promocja konkurencji nie jest wystarczająca do realizacji najważniejszych interesów odbiorców. Dlatego też państwo musi podejmować szereg działań zmierzających do ochrony konsumentów w warunkach liberalizującego się sektora. Ingerencja państwa nie powinna jednak wpływać znacząco na ograniczenie konkurencji w sektorze. Działania państwa są więc podejmowane w porozumieniu z przedsiębiorstwami sektora¹¹⁰⁹. U podstaw walki z ubóstwem energetycznym leży świadomość władzy publicznej, że ubóstwo energetyczne i związane z tym konsekwencje zdrowotne są nie tylko przyczyną średnio 24 000 zgonów rocznie, ale także szeregu powikłań zdrowotnych (problemy z krążeniem i choroby układu oddechowego) oraz szerszych problemów związanych z wykluczeniem społecznym i ubóstwem¹¹¹⁰. Prawodawca brytyjski analizując tę problematykę zwraca ponadto uwagę, że ubóstwo energetyczne petryfikuje sytuację nieefektywności energetycznej dużej części gospodarstw domowych, z czym wiąże się także niemożliwość wdrażania innych polityk państwa, związanych przykładowo z ograniczeniem emisji dwutlenku węgla¹¹¹¹. W konsekwencji, ubóstwo energetyczne oraz związane z tym zagadnienie odbiorców wrażliwych społecznie jest przez brytyjskiego prawodawcę prawidłowo traktowane jako kwestia w pewien sposób unikatowa. Z tego powodu nie można badać jej tylko przez pryzmat ubóstwa związanego z niskimi

¹¹⁰⁸Fuel Poverty: a Framework for Future Action z 2013 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 7.8.2014), s. 1 i nast.

¹¹⁰⁹The UK Fuel Poverty Strategy. 7th annual progress report 2009, przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.haringey.gov.uk> (dostęp: 11.3.2014), s. 1 i nast.

¹¹¹⁰Z czym wiąże się dodatkowe koszty ponoszone poprzez Skarb Państwa. Dane pochodzą z 2011/2012 r. Zob. Fuel Poverty: a Framework for Future Action z 2013 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 7.8.2014), s. 8.

¹¹¹¹Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 26.

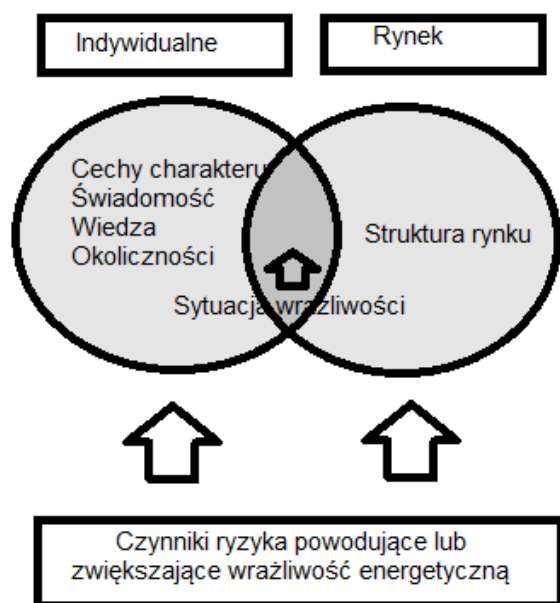
dochodami gospodarstw domowych, ale także przez pryzmat realizacji innych polityk, w tym także negatywnych zmian w produkcie krajowym brutto nim powodowanych.

Pomimo systemowego i rozbudowanego podejścia, ze względu na specyfikę świadczonej pomocy oraz różnorodności przyjętych rozwiązań, Wielka Brytania nie ma jednej ustawowej definicji (jak w przypadku *fuel poverty*) odbiorcy wrażliwego. Stąd też każde przedsiębiorstwo energetyczne inaczej definiuje beneficjentów świadczonej pomocy. Przedsiębiorstwa sektora pod przewodnictwem regulatora (The Office of Gas and Electricity Markets – Ofgem) porozumiały się jednak w tym zakresie. Tak powstała definicja robocza, zgodnie, z którą konsumenta należy kwalifikować do grupy wrażliwej ze względu na jego wiek, stan zdrowia, niepełnosprawność lub poważne finansowe problemy, z powodu których nie jest on w stanie zapewnić sobie i innym członkom rodziny odpowiednich warunków życia¹¹¹². Na podstawie wieloletnich badań zidentyfikowano również 3 czynniki, wyróżniające odbiorców wrażliwych spośród pozostałych odbiorców. Są nimi wiek (powyżej 75 lat), posiadanie dzieci (poniżej 5 roku życia) oraz stan zdrowia i niepełnosprawność. Wrażliwość odbiorców, rozumiana, jako wystąpienie któregoś ze wspomnianych czynników ryzyka wiąże się więc także z dużym prawdopodobieństwem dotknięcia ubóstwem energetycznym. Stąd też 54% gospodarstw domowych zidentyfikowanych w 2009 r. jako dotknięte problemem ubóstwa energetycznego, charakteryzowało się przynajmniej jednym ze wspomnianych ryzyk. Katalog ryzyk jest jednak otwarty, gdyż ryzykiem może być zarówno depresja, życie w pojedynkę, korzystanie z elektrycznego ogrzewania, choroby psychiczne, zaburzenia mowy, nieznanostwo języka urzędowego, jak i bezrobocie, samotne rodzicielstwo oraz mieszkanie na wsi¹¹¹³. Regulator zwrócił także uwagę, że na wrażliwość energetyczną składają się dwie grupy czynników. Pierwsza dotyczy indywidualnego odbiorcy – mowa tu więc o jego cechach charakteru, wiedzy, świadomości oraz okolicznościach życiowych. Druga dotyczy natomiast struktury rynku energii, który nie premiuje wybranych grup odbiorców. Nakładanie się tych dwóch zbiorów czynników powoduje występowanie sytuacji, w których łatwiej danemu odbiorcy popaść w stan wrażliwości.

¹¹¹²Tłumaczenie własne, (...) *customer is vulnerable if for reasons of age, health, disability or severe financial insecurity, they are unable to safeguard their personal welfare or the personal welfare of other members of the household (...)*. Istnieje też bardziej ogólna definicja wrażliwości stworzona samodzielnie przez Ofgem. Zgodnie z nią stan wrażliwości konsumenta zachodzi w sytuacji, gdy jego osobiste okoliczności (*personal circumstances*) rozpatrywane w połączeniu ze strukturą rynku tworzą sytuację, gdy konsument ma znacznie mniejsze możliwości (od typowego konsumenta) ochrony lub reprezentowania swoich interesów na rynku energii i/albo ma znacznie większe ryzyko poniesienia szkody lub ewentualna szkoda jest bardziej dotkliwa (od szkody typowego konsumenta). Consumer Vulnerability Strategy z 2013 r. przygotowane przez Ofgem [online]. Dostępny: <<https://www.ofgem.gov.uk>> (dostęp: 18.11.2015), s. 4; The Energy UK Safety Net. Protecting Vulnerable Customers from Disconnection z 17.4.2014, przygotowany przez UK Energy [online]. Dostępny: <www.energy-uk.org.uk> (dostęp: 19.6.2014), s. 1 i nast.

¹¹¹³Consumer Vulnerability Strategy z 2013 r. przygotowane przez Ofgem [online]. Dostępny: <<https://www.ofgem.gov.uk>> (dostęp: 18.11.2015), s. 5, 14 – 16.

Rysunek 1. Czynniki ryzyka wrażliwości energetycznej



Na podstawie Consumer Vulnerability Strategy z 2013 r. przygotowane przez OFGEM [online]. Dostępny: <<https://www.ofgem.gov.uk>> (dostęp: 18.11.2015), s. 4.

Zróżnicowane środki walki z ubóstwem energetycznym i wrażliwością

Prócz szczegółowego zbadania przyczyn negatywnych zjawisk związanych z dostępem do energii, brytyjski model zwraca również uwagę na odpowiedni dobór środków oddziaływania. Jeżeli więc dane gospodarstwo domowe zostanie zidentyfikowane (zgodnie z powyższą definicją), jako potencjalnie wymagające pomocy, kolejnym krokiem jest szczegółowe zbadanie innych czynników, mogących mieć wpływ na stopień wrażliwości. Należą do nich m.in. zamieszkiwanie w danym gospodarstwie domowym osób starszych, niepełnosprawnych lub długotrwale chorych oraz niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Jednak zanim dany odbiorca zostanie zakwalifikowany do grupy wymagającej pomocy, dostawca energii powinien dodatkowo sprawdzić wiek dzieci mieszkających z tym odbiorcą oraz ewentualne korzystanie przez niego (lub jego domowników) z urządzeń medycznych wymagających stałego dostępu do energii (wózków elektrycznych, defibrylatora lub maszyny do dializy). Aby diagnoza sytuacji danego gospodarstwa domowego była kompletna, powinien także skontaktować się z opiekunami, pracownikami społecznymi lub pracownikami opieki medycznej w celu potwierdzenia, że dana osoba (dane gospodarstwo domowe) wymaga pomocy ze strony przedsiębiorstwa energetycznego, aby uniknąć odłączenia.

Przedstawiony model identyfikacji odbiorcy wrażliwego jest jednak tylko jednym z wielu funkcjonujących na gruncie brytyjskiego sektora energetycznego. Ze względu na w dużej mierze nieformalny kształt systemu wsparcia, każde przedsiębiorstwo energetyczne może przyjąć odmienne uregulowania w tym zakresie. Trudno bowiem stworzyć enumeratywną listę przyczyn, dla których odbiorca może znaleźć się w sytuacji wymagającej udzielenia pomocy. Tym niemniej, wieloletnie badania zjawiska umożliwiły brytyjskiemu prawodawcy zidentyfikowanie 3 czynników wpływających na ubóstwo energetyczne oraz liczbę odbiorców wrażliwych. Triada ta składa się więc z dochodów odbiorców, cen energii i gazu oraz grupy czynników związanych z energochłonnością gospodarstwa domowego (efektywnością energetyczną). Dwa z trzech czynników pozostają mało podatne na ingerencję państwa w warunkach wolnego rynku, a ich wahania powodują znaczące zmiany w liczbie odbiorców wrażliwych. Dlatego prawodawca brytyjski zdecydował się na ingerencję nakierowaną głównie na trzeci z czynników warunkujących ubóstwo energetyczne oraz liczbę odbiorców wrażliwych,

czyli efektywność energetyczną wpływająca na zużycie energii i gazu¹¹¹⁴. Ukierunkowany proefektywnościowo model wsparcia opiera się więc o różnorodne programy pomocowe, skierowane do odbiorców zidentyfikowanych jako wrażliwi. Ze względu na rodzaj świadczonej pomocy większość przedsiębiorstw posiada fundusze powiernicze, dzięki którym świadczy pomoc zarówno indywidualnym odbiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, jak i organizacjom charytatywnym oraz innym organizacjom, których zadaniem jest pomoc osobom spełniającym kryteria kwalifikacji.

O skali świadczonej w ten sposób pomocy świadczą przede wszystkim wydatki na poziomie ponad 18 mln funtów wydanych na ten cel w latach 2010 – 2011. Jak już wspomniano, model wsparcia opiera się przede wszystkim na dobrowolnych i zróżnicowanych inicjatywach publiczno – prywatnych. Największym dobrowolnym programem adresowanym do odbiorców wrażliwych jest program Safety Net (Sieć Bezpieczeństwa)¹¹¹⁵. Program ten został zainicjowany w 2004 r. przez 6 największych przedsiębiorstw sektora, w ramach którego przedsiębiorstwa zobowiązały się do świadomego nieodłączania odbiorców wrażliwych (ze względu na wiek, stan zdrowia oraz niepełnosprawność), nawet jeśli nie są oni w stanie uregulować zobowiązań wobec tych przedsiębiorstw. W ramach Safety Net (rozumianego także w kategoriach lepszego zarządzania długami odbiorców) dąży się więc do poprawy komunikacji z odbiorcą oraz prowadzenia negocjacji w przedmiocie warunków spłaty zaległości¹¹¹⁶. Zaletą programu jest więc przede wszystkim właściwa identyfikacja beneficjentów, głównie poprzez zbieranie (w granicach wyznaczonych przez prawo) informacji o odbiorcach potencjalnie wrażliwych. Jeśli więc istnieje uzasadnione podejrzenie, że dany odbiorca może znajdować się w trudnej sytuacji życiowej, to należy umieścić go w specjalnie stworzonym (systematycznie aktualizowanym) wewnętrznym rejestrze takich odbiorców. Dodatkowo przedsiębiorcy sektora szkolą terenowych pracowników odwiedzających klientów w ich domach (np. instalatorów), aby na bieżąco raportowali o sytuacjach świadczących o trudnej sytuacji odbiorcy oraz o jego potencjalnych problemach wpływających na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z energią elektryczną i ogrzewaniem. Po zidentyfikowaniu beneficjentów, aby wesprzeć odbiorcę i umożliwić mu poradzenie sobie z płatnościami za energię, przedsiębiorstwo może podjąć współpracę z innymi podmiotami wyspecjalizowanymi w świadczeniu pomocy. Ze strony przedsiębiorstwa możliwe jest także tworzenie

¹¹¹⁴Analizy prowadzone przez brytyjskich badaczy wykazały, że nawet niewielki wzrost cen energii elektrycznej (a także gazu) może spowodować wzrost liczby gospodarstw domowych o ok. 40 000 (a jest to tylko liczba gospodarstw, którą należy pomnożyć przez liczbę osób w tych gospodarstwach). Podobne zmiany obserwuje się także w przypadku wzrostu dochodów tych gospodarstw. Wzrost o 1% powoduje zmniejszenie się liczby takich gospodarstw o ok. 40 000. Zob. First Annual Report 2002/3, przygotowany przez Fuel Poverty Advisory Group [online]. Dostępny: <www.webarchive.nationalarchives.gov.uk> (dostęp: 1.8.2014); I. Figaszewska, *O konieczności ochrony...*, op. cit., s. 2.

¹¹¹⁵Zob. The Energy UK Safety Net. Protecting Vulnerable Customers from Disconnection z 17.4.2014, przygotowany przez UK Energy [online]. Dostępne: <www.energy-uk.org.uk> (dostęp: 19.6.2014), s. 1 i nast.

¹¹¹⁶Aspekt odpowiedniej komunikacji pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą wrażliwym jest szczególnie eksponowanym elementem brytyjskiego modelu wsparcia. Już w przypadku wystąpienia pierwszych oznak potencjalnych problemów, pracownicy przedsiębiorstwa energetycznego powinni skontaktować się jak najszybciej z odbiorcą (listownie, telefonicznie, a najlepiej osobiście), tak aby nie dać szansy na pogorszenie sytuacji. W przypadku potwierdzenia występowania problemów, powinni natomiast skontaktować się z właściwymi służbami socjalnymi. W trakcie kontaktu pracownik ma spróbować dowiedzieć się jak najwięcej o problemach odbiorcy związanych z zaległościami płatniczymi i zaproponować zindywidualizowane rozwiązanie. Także sam sposób kontaktu powinien być dostosowany do potrzeb i możliwości odbiorcy. Uśredniając jednak style działań różnych przedsiębiorstw, powinien on polegać przynajmniej na podjęciu 6 prób kontaktu drogą korespondencyjną, jednej telefonicznej, jednego kontaktu poprzez osobistą wizytę w domu odbiorcy wrażliwego w połączeniu z oględzinami warunków jego życia (po uprzednim umówieniu spotkania) i spotkania z windykatorem należności już po autoryzowaniu decyzji o odłączeniu. W przypadku odłączenia, kontakt powinien zostać zachowany. Dodatkowo, aby ustandaryzować procedurę kontaktu z odbiorcą zagrożonym odłączeniem (lub mającym problemy z płatnościami) zaproponowano rozłożenie kontaktów w czasie, w ten sposób, że dniem pierwszym jest dzień wystawienia rachunku, między 10 a 28 dniem należy wysłać pierwsze przypomnienie, a między 20 a 40 drugie. Kontakt telefoniczny z odbiorcą powinien nastąpić między 21 a 70 dniem od wystawienia rachunku, natomiast między 28 a 68 dniem należy wysłać ostateczne wezwanie do zapłaty oraz list zapowiadający odłączenie (35 – 92 dzień). Osobista wizyta w lokalu odbiorcy (odbiorcy wrażliwego – połączona z wywiadem) powinna odbyć się między 36 a 92 dniem. W tym czasie powinien zostać również wysłany list z informacją o prawach przysługujących odbiorcy. Później należy wystawić nakaz odłączenia i przed samym odłączeniem jeszcze raz spotkać się osobiście z odbiorcą (między 50 a 130 dniem). Należy także skontaktować się z odbiorcą już po faktycznym wstrzymaniu dostaw (między 1 a 10 dniem od wstrzymania). Zob. The Energy UK Safety Net. Protecting Vulnerable Customers from Disconnection z 17.4.2014, przygotowany przez UK Energy [online]. Dostępne: <www.energy-uk.org.uk> (dostęp: 19.6.2014), s. 1 i nast.

specjalnych zespołów wspierających odbiorców wrażliwych za pomocą m.in. zindywidualizowanych ofert związanych z warunkami spłaty długu, kontaktowania się z odbiorcami oraz monitorowaniem ich sytuacji tak, aby uniknąć odłączenia i doprowadzić do wdrożenia planu zmierzającego do wyjścia z kłopotów finansowych. Gdyby jednak miało dojść do wstrzymania dostaw, konieczne jest uzyskanie wcześniejszego zezwolenia kierownictwa wyższego szczebla (autoryzacja decyzji). Natomiast w przypadku faktycznego odłączenia odbiorcy (który następnie został zidentyfikowany, jako odbiorca wrażliwy) wznowienie dostaw winno nastąpić w ciągu 24 godzin od momentu potwierdzenia jego trudnej sytuacji. Dodatkowo wynegocjowano tzw. Zimowe Moratorium (Winter Moratorium – obowiązujące od 1 października do 31 marca), zabraniające świadomego odłączania odbiorców, w których gospodarstwie domowym znajdują się dzieci poniżej 16 roku życia.

Programy pomocy – siła w różnorodności

Safety Net jest największym i najbardziej rozbudowanym programem pomocy odbiorcom wrażliwym zagrożonym odłączeniem. Dodatkowo można wspomnieć o mniejszych inicjatywach, takich jak Priority Service Register, w ramach którego odbiorcom starszym i niepełnosprawnym świadczy się bezpłatnie dodatkowe usługi (np. coroczne sprawdzanie instalacji gazu lub dostarczanie rachunków napisanych większą czcionką albo w alfabecie Braille’a). Należy do nich także (stworzony w 2005 r.) Home Heat Helpline, czyli infolinia umożliwiająca dzwoniącym, znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej, uzyskanie informacji o możliwych rabatach, dodatkach i programach pomocowych, dzięki którym będą mogli zaoszczędzić pieniądze oraz poprawić efektywność energetyczną (zmniejszyć zużycie). Dodatkowo cyklicznie organizowany jest Big Energy Saving Week, podczas którego odbiorcy mogą uzyskać profesjonalne informacje o tym jak oszczędzać i zmniejszyć rachunki za energię. Natomiast odbiorcy mający trudności z terminowym opłacaniem rachunku (a więc przede wszystkim *vulnerable customers*) mogą korzystać z liczników przedpłatowych (PPM – *pre payment meters*).

Na szczególną uwagę zasługuje jednak najnowszy rządowy program Big Energy Saving Network¹¹¹⁷. W porównaniu do wcześniej omówionych programów nie jest on jednak skierowany do odbiorców wrażliwych, tylko do organizacji pozarządowych i innych, lokalnie działających podmiotów¹¹¹⁸, które świadczą pomoc odbiorcom wrażliwym. Zmiana beneficjentów jest jednak pozorna, albowiem pomoc świadczona przez organizacje pozarządowe ma uzupełniać dotychczasowe inicjatywy oraz wzmacniać ich długofalową skuteczność. W ostatecznym rozrachunku przynosi to więc korzyści najbardziej potrzebującym pomocy odbiorcom wrażliwym. Głównym celem Big Energy Saving Network jest więc zaktywizowanie odbiorców wrażliwych tak, aby również oni mogli korzystać z możliwości (m.in. świadomej i korzystnej zmiany sprzedawcy oraz programów poprawy efektywności energetycznej), jakie daje konkurencyjny rynek energii w sektorze. Mowa tu więc przede wszystkim o fachowym doradztwie w zakresie redukcji kosztów energii oraz poziomu jej konsumpcji. Co istotne, ze względu na relatywną bierność odbiorców wrażliwych, doradztwo do nich skierowane opiera się na 3 głównych zasadach – prostocie przekazu, maksymalnej skuteczności oraz właściwym ukierunkowaniu podejmowanych działań. Podstawę tego programu stanowi więc sieć wolontariuszy wytrenowanych przez 160 doświadczonych i wyszkolonych mistrzów (Network Champions)¹¹¹⁹.

¹¹¹⁷Big Energy Saving Network – Grant Offer Fund. Guidance for eligible third sector organisations z 2013 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 17.5.2014).

¹¹¹⁸W drugiej edycji wzięły udział 94 podmioty.

¹¹¹⁹Założenia programu mówiły, że każdy mistrz powinien wytrenować przynajmniej 2 wolontariuszy. W trakcie trwania programu okazało się jednak, że część mistrzów wytrenowała mniej niż 2 wolontariuszy, a część ponad 20. Tym niemniej 33% ankietowanych mistrzów

Ostatnim ogniwem są natomiast tzw. *frontline workers* (doradcy pierwszego kontaktu)¹¹²⁰, którzy po wytrenowaniu przez wolontariuszy oraz mistrzów będą wraz z nimi pierwszą linią pracy w terenie (model ten określany jest jako kaskadowy)¹¹²¹. W tym miejscu należy jednak dodać, że większość tego typu programów borykała się z problemem rekrutacji. Zdecydowano więc, że najlepiej rekrutować wolontariuszy oraz doradców pierwszego kontaktu spośród członków podmiotów biorących udział w programie. Aby zoptymalizować szkolenie uczestników, na podstawie dotychczasowych doświadczeń z działań podejmowanych przez OFGEM i inne podmioty, NEA (National Energy Action) stworzyła skrypt, który zapewnia merytoryczne podstawy dla wolontariuszy oraz doradców pierwszego kontaktu. Ze względu na znaczne zróżnicowanie grupy docelowej zdecydowano się na dwutorowość świadczonej pomocy. Tak więc w okresie trwania programu 78 000 odbiorców wrażliwych spotkało się bezpośrednio z wolontariuszami, mistrzami i doradcami pierwszego kontaktu, a dalsze 16 000 wzięło udział w warsztatach. I choć program ten jest dopiero w fazie początkowej (trwa 4 edycja 2016/2017), można już wskazać na jego zalety¹¹²². Na podstawie ankiet zwrotnych uczestników ustalono bowiem, że aż 73% respondentów czuła się lepiej poinformowana i skłonna do podjęcia działań, takich jak wymiana żarówek na energooszczędne (32%) lub skontaktowanie się z dostawcą energii w celu zmiany taryfy (29%), który w przypadku 11% zakończył się zmianą sprzedawcy¹¹²³. Siłą programu tkwi jednak w tym, że zakłada on przede wszystkim koordynację nowych działań z dotychczas podejmowanymi, aby zoptymalizować pomoc świadczoną odbiorcom wrażliwym. Po drugie, państwo angażując się w tego typu inicjatywy inwestuje w edukację, która w perspektywie kilku lub kilkunastu lat przyniesie wymierne efekty w postaci bardziej aktywnych odbiorców, którzy świadomie uczestniczą w zliberalizowanym rynku energii. Po trzecie, program został stworzony we współpracy z zainteresowanym środowiskami, stąd też duże zróżnicowanie środków pomocowych, dopasowanych do potrzeb odbiorców. Ponadto, w programie bierze udział wiele organizacji, które pracują najbliżej odbiorców znajdujących się w trudnej sytuacji. Wnoszą więc one dodatkową wiedzę oraz doświadczenie praktyczne. Wspomniana wcześniej dwutorowość przekazu (osobiste spotkania oraz warsztaty) skutkuje natomiast tym, że z jednej strony dociera się do stosunkowo dużej i zróżnicowanej grupy (warsztaty), przy jednoczesnym skupieniu się na konkretnych odbiorcach (spotkania indywidualne)¹¹²⁴. Efektywnym rozwiązaniem, w zakresie identyfikowania odbiorców wrażliwych i świadczenia im bezpośredniej pomocy jest także możliwość powiadomienia odpowiedniej organizacji pomocowej/agencji pomocy przez dostawcę energii lub gazu o podejrzeniu, że dany odbiorca

wytrenowało 2, a 32% od 3 do 5. Zob. Evaluation of the Big Energy Saving Network. Final report z 2015 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 16.11.2015), s. 30.

¹¹²⁰Doradcy pierwszego kontaktu rekrutują się z 5 grup podmiotów. Należą do nich organizacje doradcze (zarówno krajowe jak i lokalne), organizacje charytatywne (lokalne i krajowe), zarządcy mieszkań socjalnych (*social housing providers*), przedsiębiorstwa, które chcą wykorzystać swoje zyski oraz aktywa dla dobra publicznego (Community Interest Companies – CICs), fundacje wspierające rozwój wspólnego rynku mieszkaniowego (Community Development Trusts – CDTs) oraz rady gmin wiejskich (Rural Community Councils – RCCs). Zob. Evaluation of the Big Energy Saving Network. Final report z 2015 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 16.11.2015), s. 21 – 22.

¹¹²¹Zarówno mistrzowie, jak i wolontariusze są rekrutowani na podstawie zgłoszeń od organizacji pozarządowych. Dzięki temu możliwe jest uniknięcie problemów z rekrutacją. Big Energy Saving Network będzie również finansowało koszty administrowania działaniami podejmowanymi przez mistrzów i wolontariuszy oraz pokrywało koszty monitoringu, a także oceny tych działań. Zob. Big Energy Saving Network – Grant Offer Fund. Guidance for eligible third sector organisations z 2013 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 17.5.2014), s. 1 i nast.; Evaluation of the Big Energy Saving Network. Final report z 2015 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 16.11.2015), s. 67.

¹¹²²Evaluation of the Big Energy Saving Network. Final report z 2015 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 16.11.2015), s. 1 i nast.

¹¹²³Ibidem, s. 3 – 4.

¹¹²⁴Ibidem. Badania po dwóch edycjach programu pokazały, że warsztaty sprawdziły się szczególnie w grupie wiekowej powyżej 65 lat, rodzinach z niepełnoletnimi dziećmi oraz wśród odbiorców bez dostępu do gazu i Internetu. Wolontariusze lepiej docierali natomiast do osób niepełnosprawnych, chorych, dotkniętych problemami z poruszaniem oraz osób, które wcześniej nie zmieniały dostawcy i z licznikami *pre – paid*.

zagrożony odłączeniem może potrzebować ich pomocy¹¹²⁵. Otwarta formuła programu zachęca także przedsiębiorstwa do podejmowania innych działań zmierzających do zmniejszenia rachunków – przykładowo za pomocą programu doradztwa w zakresie zmniejszania zużycia poprzez instalowanie energooszczędnych żarówek oraz dostosowanie taryf do trybu życia odbiorcy¹¹²⁶.

Brytyjski system opiera się więc przede wszystkim na wczesnym identyfikowaniu potencjalnych odbiorców wrażliwych oraz zindywidualizowanym i zinstytucjonalizowanym podejściu do ich sytuacji życiowej¹¹²⁷. Jednak pomimo dobrowolności, system ten nie petryfikuje negatywnych sytuacji, dążąc do ich rozwiązania, także przy pomocy wyspecjalizowanych podmiotów zewnętrznych względem przedsiębiorstwa energetycznego.

Brytyjskie podejście charakteryzuje także multicentryczność ośrodków decyzyjnych. Prócz przedsiębiorstw sektora aktywną rolę w zakresie odbiorców wrażliwych odgrywa więc także brytyjski regulator OFGEM, który odmiennie niż w polskim sektorze, nie zajmuje się w tym przypadku interwencją w sektor, ale animowaniem pozytywnych działań oraz systemowym diagnozowaniem niepożądanych zjawisk. Przykładowo, jedna z jego wielu inicjatyw dotyczyła niskiej aktywności zidentyfikowanych grup odbiorców na rynku energii i gazu. Wyniki wykazały, iż wśród najmniej aktywnych grup znajdują się odbiorcy wrażliwi, którzy nie korzystają z dobrodziejstw wolnego i konkurencyjnego rynku. W konsekwencji ich wykluczenie polegało więc także na wykluczeniu z korzyści płynących ze zmiany sprzedawcy (a co za tym idzie zmniejszenia rachunków ze energią, co w ich sytuacji jest kwestią szczególnej wagi). Analiza wykazała także, że wspomniane wykluczenie ma jeszcze jeden wymiar, tj. wykluczenie z procesu kształtowania rynku w sektorze. Rynek i ceny tworzą przecież odbiorcy zmieniający sprzedawców, wpływając w ten sposób na zachowania innych podmiotów sektora. Uzyskane wyniki skłoniły więc OFGEM do zapoczątkowania cyklu programów mających na celu aktywizację odbiorców wrażliwych i udzielanie im pomocy (m.in. przy udziale Citizens Advice Bureaux), i to zarówno na etapie podejmowania przez nich decyzji o zmianie sprzedawcy (opłacalności tej zmiany), jak i w jej trakcie¹¹²⁸.

¹¹²⁵Podejmowanie tak daleko idących działań stało się możliwe dzięki odpowiednim przepisom brytyjskiej ustawy o ochronie danych osobowych z 1998 r. (Data Protection Act). Zgodnie z tą regulacją i dalszymi wytycznymi, gdy dostawca energii ma powody sądzić, że odbiorca znajduje się w trudnej sytuacji materialnej, i że odłączenie może spowodować poważne zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa odbiorcy lub jego domowników, to może on zgodnie z prawem ujawnić jego nazwisko i adres podmiotowi, którego zadaniem jest świadczenie pomocy w takich sytuacjach. Takim podmiotem może być Biuro Porad Obywatelskich lub organizacja charytatywna. Na podobną regulację zdecydował się także prawodawca węgierski, dopuszczając poinformowanie odpowiednich podmiotów (najczęściej instytucji związanych z pomocą społeczną) o sytuacji odbiorcy w przypadku, gdy zalega on z płatnością za 4 rachunki za energię i istnieje prawdopodobieństwo wstrzymania dostaw.

¹¹²⁶I. Figaszewska, *Ubóstwo...*, op. cit., s. 12 i nast; Raport końcowy Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu z 31.3.2008 r.* przygotowany przez I. Figaszewską i innych [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 5.7.2014), s. 15 – 16.

¹¹²⁷Fuel Poverty: a Framework for Future Action z 2013 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 7.8.2014).

¹¹²⁸Należy jednak pamiętać, że sektor brytyjski różni się znacznie od sektora polskiego. Na ilość dokonanych przez odbiorców zmian sprzedawcy mają wpływ różne czynniki, w tym m.in. dobrze rozwinięta akcja sprzedażowa przedsiębiorstw energetycznych (*door to door*) oraz oferowanie produktów podczas osobistych spotkań w domach odbiorców. Wpływ ma także wykształcenie się nowych uczestników procesu zmiany (agentów oraz brokerów) świadczących usługi porównywania cen. Do tego dochodzą potencjalnie większe oszczędności jakie może przynieść zmiana dostawcy na rynku brytyjskim w porównaniu do profitów ze zmiany dokonanej przez polskiego odbiorcę. Zob. J. Moroz, *RWE, o różnicach na rynku energii w Polsce i w innych krajach UE* [online]. Dostępne: <www.energetyka.wnp.pl> (dostęp: 28.6.2014); M. Juszczuk, *Odbiorca detaliczny na rynku energii. Doświadczenia brytyjskie wyzwaniem dla Polski. Cz. II chcemy wybierać dostawcę? Musimy się do tego solidnie przygotować!*, Biul. URE 2005, Nr 6, s. 26; Improving information for customers. An occasional paper z 6.7.2004 r., przygotowany przez OFGEM [online]. Dostępny: <www.ofgem.gov.uk> (dostęp: 17.11.2012); I. Figaszewska, *Ubóstwo...*, op. cit., s. 10.

Wielowymiarowość problemu podstawą tworzenia narzędzi identyfikacji

Działania nakierowane na odbiorców wrażliwych są jednak tylko małym elementem większej całości, którą stanowi brytyjski model zwalczania ubóstwa energetycznego. U podstaw modelu leży bowiem przekonanie, że ubóstwo energetyczne jest tylko manifestacją szerszego problemu, jakim jest ubóstwo. Zadaniem państwa jest więc jego zwalczanie, aż do ostatecznego wyeliminowania problemu i jego przyczyn¹¹²⁹. Co ważne, zdaniem nauki anglosaskiej, właściwa identyfikacja odbiorców dotkniętych problemem ubóstwa energetycznego jest podstawą odpowiedniego modelu wsparcia¹¹³⁰. S.A.C.M Lavrijssen wskazuje, iż ubóstwo energetyczne polega na mierzeniu tego ile dane gospodarstwo domowe powinno wydawać na energię/gaz/ogrzewanie, aby mieć zaspokojone elementarne potrzeby lub nie zostać społecznie wykluczone¹¹³¹. Podstawą nie są więc faktyczne wydatki, a badanie zjawiska opiera się w dużej mierze na modelowych wartościach.

Punktem wyjścia dla tego systemu była definicja, zgodnie z którą gospodarstwo domowe kwalifikowane było jako dotknięte ubóstwem energetycznym, jeżeli przeznaczało więcej niż 10%¹¹³² dochodów na ogrzewanie (opał, energię oraz gaz, w zależności od rodzaju ogrzewania)¹¹³³. Dalsze badania wykazały jednak, że ogólna definicja jest niewystarczająca i w dużym stopniu nieskuteczna w identyfikowaniu odbiorców potrzebujących wsparcia w związku z niedogrzanymi lokalami¹¹³⁴. Stworzono więc nowe założenia (ramy) mierzenia ubóstwa energetycznego, nazywane w skrócie wskaźnikiem LIHC (Low Income High Costs)¹¹³⁵, który opiera się na identyfikowaniu sytuacji nakładania się dwóch czynników warunkujących ubóstwo energetyczne (niskich dochodów oraz wysokich kosztów energii), przy jednoczesnym uwzględnieniu wartości granicznych, takich

¹¹²⁹W 2000 r. brytyjski parlament przy poparciu wszystkich partii przyjął rezolucję o konieczności rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego w przeciągu najbliższych 15 lat – czyli do 2015 r.

¹¹³⁰Mówiąc o ubóstwie energetycznym gospodarstw domowych należy pamiętać, że wszelkie definicje i wzory nie służą identyfikowaniu konkretnych gospodarstw domowych, lecz wskazują raczej na grupy potencjalnie nim zagrożone. Dodatkowo część komentatorów podkreśla także, że oprócz problemów z prawidłową identyfikacją gospodarstw dotkniętych ubóstwem energetycznym problem tkwi w potencjalnie stygmatyzującym wymiarze określenia ubóstwa energetycznego. Zwraca na to uwagę m.in. J. Hills, wskazując na inne możliwe określenia, takie jak niepewność energetyczna (*energy precariousness*) albo dostępne ciepło (*affordable warmth*). Nie zdecydowano się jednak na żadne zmiany. Zob. Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 41.

¹¹³¹S.A.C.M. Lavrijssen, Behavioral economics, the (vulnerable) energy consumer and the improvement of consumer participation z 22.10.2012 r. [Prezentacja nieopublikowana]; Fuel poverty. SN/SG/5115, dokument roboczy z 23.7.2012 r., przygotowany przez P. Bolton'a i P. Richards'a [online]. Dostępny: <www.parliament.uk> (dostęp: 13.6.2013).

¹¹³²Próg 10% przyjmowany jako granica ubóstwa energetycznego został wyznaczony arbitralnie i jest konsekwencją wcześniejszych (z 1988 r.) badań zachowań społeczeństwa brytyjskiego. Z badań tych wynikało, że przeciętne gospodarstwo domowe wydaje na ogrzewanie i energię (*fuel costs*) około 5% dochodu netto. Stąd też przekonanie, że dwukrotność tej wartości może być postrzegana jako nieuzasadniona z finansowego punktu widzenia.

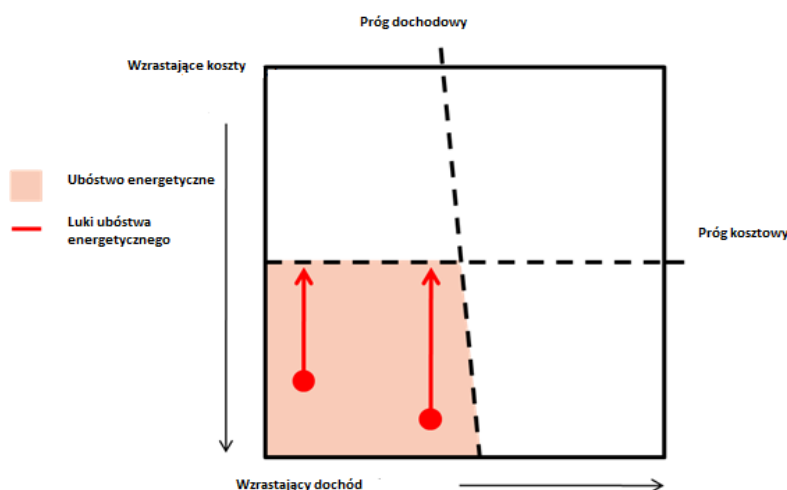
¹¹³³Definicja odnosi się do dostatecznego ogrzania domu/lokalu – czyli minimum 21 °C w głównym pomieszczeniu mieszkalnym, a w pozostałych 18 °C. Przy czym temperatury minimalne odnoszą się do pory dziennej. Należy jednak pamiętać, że choć w definicji nacisk położono na kwestię ogrzewania, to dotyczy ona także m.in. kosztów ogrzania wody i oświetlenia. Ponadto ubóstwo energetyczne dotyczy raczej przewidywanego modelu zużycia i jego kosztów, a nie aktualnego zużycia, które może być w znacznym stopniu zaniżone przez oszczędności. Definicja zakładająca występowanie 10% progu ubóstwa energetycznego nie jest pierwszą stosowaną przez brytyjskiego prawodawcę. Termin ten po raz pierwszy zdefiniował w 2000 r. Warm Homes and Energy Conservation Act 2000 (WHECA), zgodnie z którym na potrzeby tego dokumentu osoba jest uważana za żyjącą w ubóstwie energetycznym jeżeli mieszka w gospodarstwie domowym o niskich dochodach w domu, który nie może być ogrzany za rozsądną cenę (*for the purposes of this Act, a person is to be regarded as living in fuel poverty if he is a member of a household living on a lower income in a home which cannot be kept warm at reasonable cost*). Zob. Annual Report on Fuel Poverty Statistics 2012, przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 25.5.2014), s. 3.

¹¹³⁴Dotychczasowa definicja prócz identyfikowania rzeczywiście potrzebujących odbiorców czasem obejmowała też gospodarstwa domowe o relatywnie dobrej sytuacji materialnej. Co miało miejsce szczególnie w przypadku nagłego wzrostu cen. Ponadto stosowanie tego wskaźnika ukrywało wpływ wywierany przez stosowane polityki, szczególnie w odniesieniu do gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Krytycy tego wskaźnika wskazywali więc, że należałoby bardziej skupić się na nakładaniu dwóch negatywnych czynników w postaci niskich dochodów i wysokich kosztów energii oraz oddzieleniu od tego analiz dotyczących zakresu i głębokości ubóstwa energetycznego. Jako przykład wad obecnego modelu można przywołać sytuację, iż nawet królowa brytyjska była w pewnym momencie blisko 10% granicy ubóstwa energetycznego.

¹¹³⁵Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 1 i nast.

jak próg dochodowy (*income threshold*, ustalony na poziomie ustawowej granicy ubóstwa i powiększony o wielkość rachunków, w tym modelowy rachunek zużycia energii oraz kosztów ogrzewania gwarantujący odpowiednie warunki bytowe) i uśredniony próg kosztowy (*costs threshold*, obrazujący uśrednione koszty dla danego gospodarstwa domowego przy uwzględnieniu wielkości lokalu oraz ilości osób w nim zamieszkujących)¹¹³⁶. Zgodnie z LIHC gospodarstwo domowe należy uważać za dotknięte ubóstwem energetycznym, jeżeli spełnia dwa warunki – wydatki na energię i ogrzewanie znajdują się powyżej średniej, a po ich opłaceniu pozostała kwota przypadająca na dane gospodarstwo domowe znajduje się poniżej oficjalnej (ustawowej) granicy ubóstwa¹¹³⁷. Co istotne, uwzględnienie wielu dotychczas pomijanych czynników i wprowadzenie progów dochodowych oraz kosztowych sprzyja lepszej analizie zakresu oraz głębokości ubóstwa energetycznego. Wprowadzenie elastycznego elementu w postaci progów umożliwia także coroczne zmiany w związku ze zmieniającymi się wskaźnikami. Możliwe jest również obserwowanie pozycji danego gospodarstwa domowego na wykresie ubóstwa energetycznego oraz analizowanie jego pozycji w kontekście pozostałych czynników warunkujących to zjawisko. Zastosowanie wskaźnika LIHC daje więc podstawy do prowadzenia urealnionej analizy zarówno ryzyk, możliwości, a także koniecznych kompromisów związanych z realizowanymi programami zwalczającymi ubóstwo energetyczne. Największą korzyścią, jaką daje LIHC jest jednak powiązanie ubóstwa energetycznego z problematyką warunków mieszkaniowych oraz efektywności energetycznej.

Rysunek 2. Model LIHC



Na podstawie Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills'a na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014).

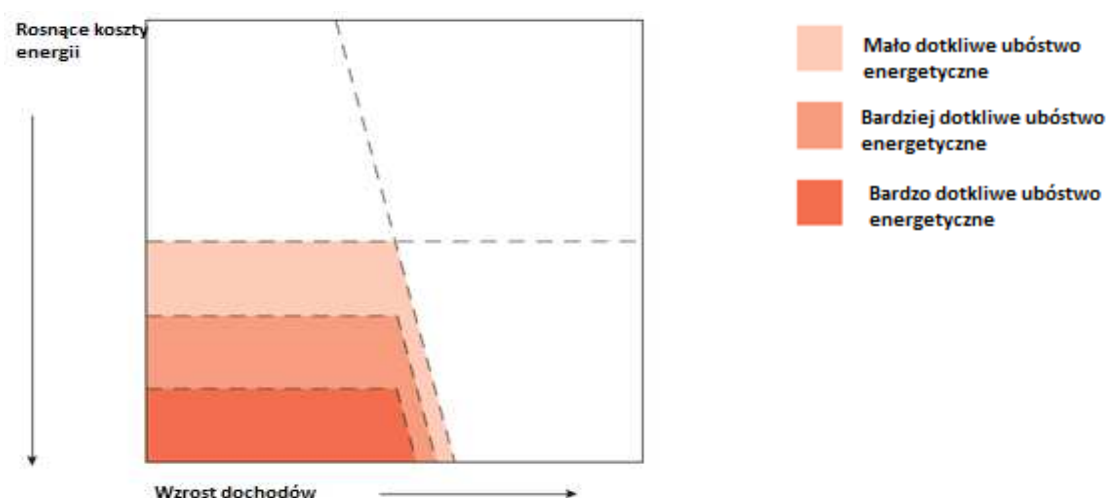
Za użyteczny z punktu widzenia problemu badawczego niniejszej pracy można uznać także fakt, iż model oparty o LIHC wprowadza nowe pojęcie luk ubóstwa energetycznego (*fuel poverty gaps*), które informują o kosztach, których zmniejszenie o odpowiednią wartość spowodowałoby wyciągnięcie

¹¹³⁶ Autor raportu J. Hills trafnie wskazuje, że bez uwzględnienia tych dodatkowych czynników należy liczyć się z sytuacją, że to co dla jednego (dużego) gospodarstwa domowego będzie rozsądnym kosztem energii – dla innego, małego gospodarstwa będzie już trudne do zaakceptowania. Podobnie wygląda sytuacja w osiągnięciu tego samego poziomu ogrzania różnej wielkości lokali. Dlatego też progi powinny uwzględniać wielkość (powierzchnię) analizowanego gospodarstwa odbiorcy. Powierzchnia lokalu jako czynnik znacząco wpływający na sytuację odbiorców wiąże się także z tym, że pozostałe zmienne – np. ilość osób w gospodarstwie domowym nie wywierają tak proporcjonalnego i mierzalnego wpływu na koszty energii i ogrzewania, gdyż występuje tu efekt skali. Zob. Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 50.

¹¹³⁷ Co roku rząd brytyjski przeprowadza ankietę, na podstawie której tworzona jest oficjalna granica ubóstwa. Zgodnie z tą ankietą (HBAI – Households Below Average Income) granica ubóstwa w Wielkiej Brytanii przebiega w miejscu 60% średnich dochodów przeciętnego gospodarstwa domowego w danym roku. Jeżeli gospodarstwo domowe osiąga dochód poniżej wspomnianych 60% średniego dochodu dla wszystkich gospodarstw domowych w danym roku, to zgodnie z HBAI jest uważane za żyjące poniżej granicy ubóstwa.

określonych gospodarstw domowych ze stanu ubóstwa energetycznego. Innymi słowy, luka ta to nic innego jak różnica między niezbędnymi kosztami (energii/gazu/koszty ogrzewania) dla konkretnego gospodarstwa domowego i średnią kosztów dla przeciętnego (typowego) gospodarstwa domowego. Nowością (niespotykaną w innych modelach europejskich) jest także wprowadzenie badania głębokości zjawiska ubóstwa energetycznego. Brak takiego podejścia w innych modelach państw europejskich jest o tyle zaskakujący, iż naturalnym jest, że podział ubóstwa energetycznego na grupy w zależności od głębokości zjawiska umożliwia lepsze dostosowanie środków pomocowych. Inne środki przewiduje się przecież dla gospodarstw domowych znajdujących się relatywnie płytko pod poziomem progów wyznaczających skalę zjawiska ubóstwa energetycznego, a inne dla gospodarstw, które wymagają radykalnych działań zarówno w odniesieniu do poprawy efektywności energetycznej lokalu, jak i uzyskania pomocy materialnej.

Rysunek 3. Głębokość ubóstwa energetycznego



Na podstawie: Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills'a na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014).

Trzeba jednak dodać, że stworzony na potrzeby brytyjskiego systemu wskaźnik LIHC nie jest prostym następcą dotychczasowego modelu opartego o 10% granicę ubóstwa energetycznego. Natomiast można na niego patrzeć, jak na przydatne dla prawodawcy narzędzie, który przy jego pomocy może analizować różnorodne rozwiązania. LIHC jest więc niezbędnym narzędziem na etapie tworzenia nowych programów zwalczających ubóstwo energetyczne oraz wspomagających odbiorców wrażliwych¹¹³⁸.

W miarę poszukiwania najlepszego rozwiązania kwestii odbiorców wrażliwych i ubóstwa energetycznego brytyjski ustawodawca modyfikował nie tylko teleologię systemu, ale przede wszystkim narzędzia. Prawdą jest więc, iż rekomendowany obecnie wskaźnik LIHC (podobnie jak poprzednie) posiada wady. Jednak w porównaniu do dotychczasowych narzędzi zapewnia lepsze sprzężenie pomiędzy celami a środkami. W konsekwencji LIHC umożliwia nie tylko lepsze zrozumienie złożonego problemu, jakim jest ubóstwo energetyczne i wrażliwość energetyczna, ale zwraca także uwagę na konieczność uwzględniania szeregu czynników na nie wpływających.

Tworzenie wielowymiarowych rozwiązań wymaga nie tylko kreatywnego podejścia, ale przede wszystkim dobrej diagnozy zjawiska. Tak więc prócz teoretycznych badań nad zjawiskiem ubóstwa

¹¹³⁸Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 15.

energetycznego prawodawca brytyjski oparł się także na jeszcze jednym narzędziu identyfikowania potencjalnych obszarów ubóstwa energetycznego. Mowa tu o EHS (The English Housing Survey), krajowej ankiecie dotyczącej warunków lokalowych¹¹³⁹, umożliwiającej szacowanie modelowych (średnich) wielkości zużycia i wydatków. Dostarczane przez nią dane mogą więc stanowić podstawę dla określenia granic oraz zasięgu zjawiska ubóstwa energetycznego¹¹⁴⁰.

Indywidualizacja kluczem do efektywności

Właściwa identyfikacja potencjalnych beneficjentów to początek. Kolejnym krokiem jest natomiast wybór środków¹¹⁴¹. I tu podobnie jak w przypadku systemu wsparcia odbiorców wrażliwych zdecydowano się na zróżnicowanie i dalece posuniętą indywidualizację programów pomocowych. Powstały więc programy Warm Front¹¹⁴², Green Deal¹¹⁴³, The Energy Company Obligations (ECO)¹¹⁴⁴ oraz Decent Homes Programme¹¹⁴⁵. W odniesieniu do czynnika dochodowego są to – Winter Fuel

¹¹³⁹Badania ankietowe bazują na wskaźniku SAP (Standard Assessment Procedure), dzięki któremu można porównywać zmieniające się w czasie (rok do roku) warunki lokalowe. Choć badaniem objęto tylko jeden z trzech głównych czynników warunkujących ubóstwo energetyczne (efektywność energetyczną lokali), to na tej podstawie można badać wpływ pozostałych czynników na poziom ubóstwa. Przykładowo, dane z lat 2007 – 2009 (kiedy programy zwiększające efektywność energetyczną były już zaawansowane) pokazują, że pomimo znacznej poprawy warunków lokalowych, liczba osób dotkniętych ubóstwem energetycznym wzrosła, gdyż pozytywne działania w zakresie efektywności energetycznej zostały zniwelowane przez wzrost cen energii i gazu. Z drugiej strony efekt wywołany przez wzrost cen energii dotyczył wszystkich gospodarstw domowych, a działania poprawiające efektywność energetyczną zostały skierowane do starannie wyselekcjonowanej grupy odbiorców. Zob. Annual Report on Fuel Poverty Statistics 2012, przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 25.5.2014), s. 21 – 25.

¹¹⁴⁰Ostatnie dane mówią o ok. 2.5 mln gospodarstw dotkniętych ubóstwem energetycznym w samej Anglii w 2010 r.

¹¹⁴¹Wielka Brytania miała dodatkowo utrudnione zadanie ze względu na konieczność stworzenia modelu pasującego do różnych warunków społeczno – ekonomiczno – klimatycznych panujących np. w Walii i Anglii.

¹¹⁴²Warm Front to jeden z głównych rządowych programów pomocowych, z którego skorzystało już ponad 2 mln gospodarstw domowych przez cały okres jego funkcjonowania (od 2000 r.). Osoby kwalifikujące się do tego programu (najczęściej osoby pobierające zasiłki lub beneficjenci innych programów pomocowych, mieszkające w słabo ogrzewanych budynkach ocenionych w standardzie SAP poniżej określonego progu efektywności energetycznej) mogą uzyskać dofinansowanie na modernizację domu (ocieplenie murów, uszczelnienie okien, zmiana ogrzewania itp.). Zob. The UK Fuel Poverty Strategy. 7th annual progress report 2009, przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.haringey.gov.uk> (dostęp: 11.3.2014), s. 2 – 3; Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 104.

¹¹⁴³W przeciwieństwie do programu Warm Front, program The Green Deal nie jest oparty na bezzwrotnych dotacjach tylko na pożyczkach. Oba programy mają jednak ten sam cel – poprawę efektywności energetycznej poprzez modernizację budynków i mieszkań odbiorców. The Green Deal zakłada konieczność zwrotu pożyczki, to jego twórcy wskazują, że późniejsze oszczędności w wydatkach na energię i ogrzewanie w pełni rekompensują konieczność zwrotu pożyczki.

¹¹⁴⁴To program rządowy, w ramach którego zobowiązano większych dostawców energii do realizacji trzech głównych celów, tj. ograniczenia emisji dwutlenku węgla, ograniczenia utraty ciepła (w ramach Carbon Savings Community Obligations) oraz redukcji kosztów ogrzewania mieszkań. W ramach tego programu przedsiębiorstwa sektora zapewniają więc środki finansowe (finansowanie z podatku od przedsiębiorstw energetycznych), które są przeznaczane na inicjatywy związane z promowaniem oszczędności energii w gospodarstwach domowych. Natomiast w odniesieniu do redukcji kosztów ogrzewania (Home Heating Cost Reduction Obligation), przedsiębiorstwa zostały zobowiązane do promowania rozwiązań przeznaczonych dla odbiorców wrażliwych, tak aby grupa ta mogła odpowiednio ogrzać swoje domy. Jednym z proponowanych działań jest więc m.in. wymiana lub naprawa boilerów. Rocznie przeznaczają się na ten program ponad 1 mld funtów, z czego ponad 540 mln jest dedykowane dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zob. Energy Companies Obligation Final Report 2015, przygotowany przez OFGEM [online]. Dostępny: <https://www.ofgem.gov.uk> (dostęp: 16.11.2015).

¹¹⁴⁵Program powstał w 2000 r. jako odpowiedź na zapotrzebowanie w zakresie minimalnych standardów dla mieszkań socjalnych (*social housing*), m.in. w zakresie odpowiedniego komfortu cieplnego. Natomiast od kwietnia 2010 r. jego respektowanie stanowi wymóg dla właścicieli lokali socjalnych, którzy powinni modernizować należące do nich lokale poprzez wymianę starych instalacji centralnego ogrzewania oraz poprawić izolację ścian i poddaszy.

Payments¹¹⁴⁶ oraz Cold Weather Payments¹¹⁴⁷. Program Warm Home Discount¹¹⁴⁸ jest natomiast nakierowany na czynnik w postaci cen energii.

W kontekście prowadzonych tu rozważań o czynniku publicznym w gospodarce, niezwykle ważną cechą wszystkich wspomnianych programów jest fakt, że są one realizowane zarówno z funduszy pochodzących z budżetu państwa, jak i finansowane przez prywatne przedsiębiorstwa sektora¹¹⁴⁹. Realizacja celów publicznych w zakresie walki z negatywnymi skutkami naturalnych monopolii została więc częściowo przeniesiona na podmioty prywatne, które w ramach własnego interesu gospodarczego, realizują także interes publiczny. Przy czym państwo w ramach nadzoru gwarantującego reguluje przy pomocy m.in. OFGEM zachowania rynkowe tych podmiotów. Można więc przyjąć, że władza publiczna ograniczyła interwencję w zliberalizowany sektor, czyniąc tym samym zadość wymogom proporcjonalności ingerencji.

W tym kontekście nasuwa się jednak pytanie, czy znaczne zróżnicowanie programów pomocowych w warunkach brytyjskich może wpływać negatywnie na ich społeczny odbiór, powodując pewnego rodzaju dezorientację wśród potencjalnych beneficjentów? Praktyka pokazała, że zróżnicowanie jest w tym przypadku zaletą, a nie wadą. Nie wpływa bowiem na ich koordynację oraz kontrolowanie. Systemem pomocy odbiorcom wrażliwym i gospodarstwom dotkniętym ubóstwem energetycznym zajmuje się kilka różnych ministerstw, dlatego też dla lepszej koordynacji powołano (w ramach Departamentu Energii i Zmian Klimatycznych – Department of Energy and Climate Change) ciało doradcze, czyli Fuel Poverty Advisory Group (FPAG), do którego głównych zadań należy m.in. ujednolicanie polityki rządowej w zakresie ubóstwa energetycznego, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki wykluczenia społecznego, ubóstwa oraz zdrowia publicznego¹¹⁵⁰.

¹¹⁴⁶WFP powstał w 1997 r. i jest jednym z najdroższych oraz najbardziej wyspecjalizowanych programów prowadzonych przez rząd brytyjski. Jest skierowany tylko do osób, które osiągnęły już wiek emerytalny przewidziany dla kobiet. W zależności od sytuacji materialnej mogą one otrzymać dofinansowanie kosztów ogrzewania w miesiącach zimowych. Program ten nie jest dedykowany odbiorcom wrażliwym i osobom dotkniętym ubóstwem energetycznym, jednak z danych statystycznych wynika, że około połowa emerytów w Wielkiej Brytanii kwalifikuje się jako osoby dotknięte ubóstwem energetycznym. Średnio w okresie zimowym z Winter Fuel Payments korzysta ok. 13 mln odbiorców, a rząd wydaje na jego realizację ok. 2 mld funtów. Zob. Fuel poverty. SN/SG/5115, dokument roboczy z 23.7.2012 r., przygotowany przez P. Bolton'a i P. Richards'a [online]. Dostępny: <www.parliament.uk> (dostęp: 13.6.2013); Fuel Poverty Monitoring Indicators 2012. Annex to the Annual Report on Fuel Poverty Statistics 2012, przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 10.10.2013).

¹¹⁴⁷Korzystanie z tego programu wymaga spełnienia kryteriów w zakresie niskich dochodów (należy spełniać kryteria kwalifikujące np. do pobierania zasiłku dochodowego – Income Support) oraz wystąpienia odpowiednich warunków pogodowych. Dodatki do ogrzewania są bowiem płatne w okresie listopad – marzec za każdy mroźny tydzień (w oparciu o uśrednione dane temperatury dla danego regionu). Jeśli ziści się taka sytuacja, to dodatek zostanie automatycznie przekazany na konto odbiorcy zakwalifikowanego do tego programu. Zob. Fuel poverty. SN/SG/5115, dokument roboczy z 23.7.2012 r., przygotowany przez P. Bolton'a i P. Richards'a [online]. Dostępny: <www.parliament.uk> (dostęp: 13.6.2013).

¹¹⁴⁸Istotą tego programu jest obniżka (rabat) opłat ze energię elektryczną (do 140 funtów w okresie 2016/2017) w okresie od października do marca. Aby zakwalifikować się do tego programu, dostawca energii danego odbiorcy musi brać w nim udział, po drugie w dniu kwalifikacji (20 lipca) odbiorca musi mieć ukończone 75 lat (albo więcej) i być beneficjentem określonego świadczenia wyrównawczego do emerytury (Guarantee Credit lub Savings Credit – lub oba na raz) albo nie mieć ukończonych 75 lat i być beneficjentem tylko jednego świadczenia wyrównawczego do emerytury (Guarantee Credit). Jeżeli dostawca bierze udział w tym programie, odbiorcy kwalifikowani są automatycznie i nie muszą składać żadnych wniosków lub otrzymują informacje w jaki sposób muszą się do niego zakwalifikować.

¹¹⁴⁹Takie ukształtowanie finansowania systemu pomocy ma swoje dobre i złe strony. Doświadczenia brytyjskie wskazują jednak, że system mieszany w porównaniu do wad i zalet systemów opartych albo na środkach ze skarbu państwa albo na funduszach prywatnych przedsiębiorstw ma ich zdecydowanie najmniej. Podstawową wadą modelu opartego wyłącznie (albo w znacznej mierze) na finansowaniu przez prywatne przedsiębiorstwa energetyczne (*supplier – funded scheme*) jest rekompensowanie środków przeznaczonych na pomoc odbiorcom wrażliwym lub znajdującym się w sytuacji ubóstwa energetycznego poprzez podnoszenie cen energii. Co wpływa bezpośrednio na wszystkich odbiorców, w tym także tych potrzebujących, tworząc tym samym błędne koło ubóstwa. System oparty w znacznej mierze na wydatkach publicznych (*de facto* finansowany przez wszystkich obywateli) może natomiast spowodować wzrost podatków. Po drugie pomoc państwa będzie raczej skierowana do gospodarstw dotkniętych ubóstwem, a nie konkretnie ubóstwem energetycznym (choć zjawiska te są ze sobą powiązane), co spowoduje ograniczenie efektywności działań zmierzających konkretnie do redukcji ubóstwa energetycznego. Zob. Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 145 i 173.

¹¹⁵⁰The Social Effects of Energy Liberalisation. The UK Experience z 5/6.6.2000 r., przygotowany przez World Trade Organization Energy Policy, Technology, Analysis and Coal Directorate – Department of Trade and Industry [online]. Dostępny: <www.wto.org> (dostęp: 11.10.2013), s. 12.

Model ex ante

Podsumowując, brytyjski system wsparcia odbiorców wrażliwych w powiązaniu z regulacjami dotyczącymi ubóstwa energetycznego opiera się na różnorodnych, wąsko wyspecjalizowanych programach, które nie koncentrują się na doraźnych działaniach *ex post*. Tym samym zakładają one korzyści w długoterminowej perspektywie, przyzwalając na początkowy, niewielki efekt poprawy. Faktem jest także, że podejście to charakteryzuje połączenie dotychczasowych doświadczeń oraz racjonalnych oczekiwań w stosunku do praktycznego wymiaru tworzonych rozwiązań. Piśmiennictwo anglosaskie stoi bowiem na stanowisku, że transfery pieniężne przynoszą pozytywne efekty tylko w okresie, kiedy są przyznane¹¹⁵¹. W przeciwieństwie do polskich założeń nie zdecydowano się więc na oparcie systemu na doraźnych transferach pieniężnych, które oceniono, jako najmniej efektywne w długoterminowej perspektywie walki z negatywnymi zjawiskami w sektorze energetycznym. Skuteczność modelu brytyjskiego, o czym będzie jeszcze mowa, można powiązać także z dużym zróżnicowaniem narzędzi pomocy, stanowiących mieszankę instrumentów samoregulujących (*self – regulation*, przy pomocy wydzielenia w ramach przedsiębiorstw odpowiednich struktur dedykowanych odbiorcom wrażliwym i walce z ubóstwem energetycznym) oraz współregulujących (*co – regulation*, gdy przedsiębiorstwa sektora wspólnie podejmują działania i tworzą wspólne, respektowane przez wszystkich regulacje), a także instrumentów związanych z wprowadzaniem przez te przedsiębiorstwa dobrowolnych standardów i kodeksów etycznych¹¹⁵². Nad tym wszystkim (podobnie jak w polskim modelu) czuwa regulator. Jednak w brytyjskich standardach traktowany jest on raczej, jako sponsor i jednocześnie podmiot stosujący przymus (*enforcer of last resort*), działający, gdy inne instrumenty zawiodą¹¹⁵³. Brytyjskie podejście wyróżnia więc przede wszystkim stosunek do tworzenia systemów pomocy odbiorcom wrażliwym i zwalczania ubóstwa energetycznego wśród odbiorców w gospodarstwach domowych. Analiza skuteczności i proporcjonalności podejmowanych działań (w ramach różnorodnych programów i polityki rządowych) prowadzona jest bowiem w oparciu o 3 kryteria, tj. rodzaj polityki (czy odnosi się ona do czynnika ceny energii/ogrzewania, dochodów gospodarstwa domowego czy też jego efektywności energetycznej), kto za nią płaci (państwo – wszyscy podatnicy, przedsiębiorcy, czy też beneficjenci partycypują w kosztach) oraz kto z niej korzysta (gospodarstwa odbiorców wrażliwych energetycznie i dotknięte ubóstwem energetycznym czy też wszyscy odbiorcy). Właściwa identyfikacja wspomnianych czynników jest więc podstawą dla proporcjonalnej i wyważonej ingerencji publicznoprawnej w swobodę działalności podmiotów w sektorze.

Prócz wielości podmiotów oraz instrumentów pomocowych, system ten wyróżnia także dalekosiężność przyjętych założeń, przez co model i jego cele nie są oceniane w perspektywie rocznej

¹¹⁵¹Przeprowadzone na zlecenie rządu brytyjskiego symulacje wskazywały, że najbardziej efektywne w dłuższej perspektywie jest wspieranie działań poprawiających efektywność energetyczną gospodarstw domowych np. poprzez poprawę izolacji mieszkań oraz wymianę urządzeń i oświetlenia na energooszczędne. Wydanie na ten cel 500 mln funtów w długoterminowej (jednopokoleniowej) perspektywie zmniejszyłoby lukę pomiędzy rzeczywistą wysokością rachunków odbiorców a kwotą faktycznie regulowaną (*fuel poverty gap*) o 2,5 mld funtów. Poprzez poprawę warunków mieszkaniowych (m.in. zwiększenie efektywności cieplnej mieszkania) można więc doprowadzić do znaczącego i trwałego zmniejszenia kosztów energii w gospodarstwach domowych. Symulacje oraz obserwacje dotychczasowych programów pomocy wskazywały także, że w przeciwieństwie do pozytywnych skutków wyspecjalizowanych i wąsko ukierunkowanych programów pomocowych, te o szerokim spektrum działań i skierowane do dużej grupy odbiorców nie tylko nie zmniejszają liczby odbiorców wrażliwych cierpiących na ubóstwo energetyczne, ale wręcz powodują niewielki wzrost ich liczby. Zob. *Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r.*, raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 155 – 168.

¹¹⁵²Wyjątkowość rozwiązań polega także na ich finansowym wymiarze. Przykładowe dane za lata 2008/2009 wskazują, że przedsiębiorstwa wydały na dobrowolne programy pomocowe 157 mln funtów (wobec planowanych 100 mln funtów). *The UK Fuel Poverty Strategy. 7th annual progress report 2009*, przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.haringey.gov.uk> (dostęp: 11.3.2014), s. 5.

¹¹⁵³Improving information for customers. An occasional paper z 6.7.2004 r., przygotowany przez OFGEM [online]. Dostępny: <www.ofgem.gov.uk> (dostęp: 17.11.2012), s. 6.

(choć są cały czas monitorowane). Zakłada natomiast konieczność gruntownej przebudowy w podejściu do odbiorców wrażliwych i ubóstwa energetycznego. Wymaga to jednak wielu lat odpowiednio ukierunkowanych działań. W przeciwieństwie do polskich rozwiązań, brytyjski model uwzględnia więc fakt, że skutki niektórych działań (ingerencji) będą dostrzegalne dopiero za kilka, kilkanaście lat i to właśnie taka perspektywa jest odpowiednia dla tych działań¹¹⁵⁴. Wspomniana dalekowzroczność (kreowanie wieloletnich celów) prawodawcy brytyjskiego wymaga stałej weryfikacji. Projektowanie rozwiązań prawnych w zakresie ubóstwa energetycznego i odbiorców wrażliwych społecznie (czyli zjawisk, które są wynikiem współdziałania wielu różnorodnych czynników i nie rozwijają się w sposób liniowy), obarczone jest bowiem dużym ryzykiem pomyłki. Dlatego ostatnią cechą wyróżniającą ten model jest jego nieustanna weryfikacja pod względem skuteczności oraz odpowiedniego dobrania środków do zakładanego celu¹¹⁵⁵. Prawodawca brytyjski jest więc świadomy, że samo wprowadzenie rozwiązań prawnych nie gwarantuje ich realizacji w odniesieniu do zakładanego poziomu ochrony odbiorców energii. Ustawodawca w porozumieniu z przedsiębiorstwami sektora tworzy więc strategie osiągania zamierzonych celów oraz kreuje szczegółowe plany ich realizacji, co wpływa także na proces ich wdrażania. W tym znaczeniu ustalanie celów pomaga także w ich następnej kontroli. W przypadku krajowych rozwiązań, nie znając konkretnych celów trudno bowiem weryfikować ich realizację¹¹⁵⁶. Prawodawca brytyjski, wskazując na obecnie realizowane cele odszedł od początkowych ambitnych założeń mówiących o całkowitej eliminacji problemu ubóstwa energetycznego i odbiorców wrażliwych. Perspektywa ostatnich 15 lat oraz szereg problemów związanych z osiąganiem znaczących postępów doprowadziły więc do racjonalizacji celów. Z poziomu całkowitej eliminacji problemu przeszły one na poziom lepszego monitorowania zmian i maksymalnego zmniejszania liczby odbiorców dotkniętych tymi problemami. Skoro więc ubóstwa energetycznego, jak i problemu występowania odbiorców wrażliwych nie da się zupełnie wyeliminować, powinno dążyć się do osiągnięcia stanu, w którym choć istnieją gospodarstwa domowe o niskich dochodach, z kosztami energii powyżej średniej, ich ubóstwo energetyczne nie jest głębokie (i nie pogłębia się). Za pomocą odpowiednich programów pomocowych państwo zadbało więc o to, aby najbiedniejsze gospodarstwa domowe mogły korzystać z dobrodziejstw, jakie niesie ze sobą poprawa efektywności energetycznej. Skoncentrowano się więc na zapobieganiu zostawania w tyle przez te gospodarstwa, szczególnie na tle innych, modernizujących się gospodarstw domowych¹¹⁵⁷.

Analizując brytyjski model można dojść także do przekonania, iż zmierza on w sposób bardziej zorganizowany i zróżnicowany do zapewnienia ciągłości oraz powszechności usług powszechnych

¹¹⁵⁴Ubóstwo energetyczne oraz problem odbiorców wrażliwych społecznie są wpisane w szerszy kontekst zjawiska ubóstwa, które to zjawisko jest przedmiotem szczególnego zainteresowania KE. Cykliczne badania wykazały, że zagrożenie ubóstwem wśród dzieci wynosi średnio ok. 19 – 26% w zależności od kraju UE. Ubóstwo, a więc także ubóstwo energetyczne są w znacznej mierze dziedziczne, dlatego też zwalczanie ubóstwa i wykluczenia energetycznego zapobiega jego przechodzeniu z pokolenia na pokolenie. Przyjmowanie wieloletniej perspektywy dla wdrażanych modeli pomocy jest więc jak najbardziej uprawnione. Zob. Wspólne sprawozdanie 2008 w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej. Integracja społeczna, emerytury, opieka zdrowotna i opieka długoterminowa z 2008 r., przygotowane przez Dyрекcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej [online]. Dostępne: <www.bookshop.europa.eu> (dostęp: 19.2.2014), s. 1 i nast.

¹¹⁵⁵Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014); Annual Report on Fuel Poverty Statistics 2012, przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 25.5.2014); Annex to the Annual Report on Fuel Poverty Statistics 2012, przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 10.10.2013); The Social Effects of Energy Liberalisation. The UK Experience z 5/6.6.2000 r., przygotowany przez World Trade Organization Energy Policy, Technology, Analysis and Coal Directorate – Department of Trade and Industry [online]. Dostępny: <www.wto.org> (dostęp: 11.10.2013).

¹¹⁵⁶The UK Fuel Poverty Strategy. 7th annual progress report 2009, przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.haringey.gov.uk> (dostęp: 11.3.2014), s. 1 i nast.

¹¹⁵⁷Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 65.

w zakresie nie tylko energii elektrycznej, ale także ciepła. Konstatacja ta wynika z obserwacji, że w przypadku Wielkiej Brytanii prywatyzacja wykonywania zadań publicznych została uzupełniona skutecznymi narzędziami zapewnienia ochrony świadczenia usług powszechnych. Zrobiono to jednak w sposób oparty w dużej mierze na miękkich (niewładczych) działaniach regulatora, który poprzez interakcje z przedsiębiorstwami sektora potrafił wpłynąć na ich postawę wobec odbiorców. Znaczna część pomocy pochodzi więc od dobrowolnie ją świadczących przedsiębiorstw sektora, a państwo w ograniczonym tylko zakresie stosuje przymus wynikający z relacji z podmiotami sektora. Pozostawiając tym samym rynek w sektorze w jak najmniejszym stopniu zakłóconym przez ingerencję. Tym niemniej istniejąca ingerencja, choć stosunkowo ograniczona, zmierza do zapewnienia ciągłości i powszechności wybranych świadczeń związanych z prywatyzacją wykonywania zadań publicznych.

3.2.2. Inne modele

W kontekście wniosków płynących z powyższych analiz oraz patrząc przez pryzmat pozostałych państw UE, rozwiązania brytyjskie wydają się najbardziej kompletne i poparte największą liczbą badań empirycznych oraz analiz. Nie oznacza to jednak, że są one najlepsze z punktu widzenia polskich warunków społeczno – gospodarczych. Sektor brytyjski różni się przecież znacząco od polskiego sektora. Dla lepszego zrozumienia projektowanych rozwiązań celowym jest więc odwołanie się do rozwiązań, wypracowanych przez kraje o bardziej zbliżonym do polskiego kształcie sektora¹¹⁵⁸.

Znaczenie czynnika cenowego

Austriacki system wsparcia odbiorców wrażliwych, jako kluczowy czynnik wpływający na wrażliwość energetyczną identyfikuje wysokość rachunków za energię elektryczną. Krajowe ustawodawstwo pozwala więc, aby w stosunku do tej grupy odbiorców stosowano wyłączenia w zakresie opłat związanych z droższą energią ze źródeł odnawialnych. Regulator (E – CONTROL) w ramach monitoringu rynku energii prowadzi ponadto badania nad barierami związanymi ze zmianą sprzedawców energii. Co w kontekście przewidywanych korzyści finansowych z tym związanych należy traktować, jako istotne z punktu widzenia odbiorców wrażliwych¹¹⁵⁹. Wspomniane badania wykazały także pewną prawidłowość. W przypadku wielu odbiorców przed zmianą sprzedawcy (a więc także przed potencjalnym zmniejszeniem kosztów energii) powstrzymuje psychiczny koszt jej dokonania (*psychological switching costs*), związany z przekonaniem o dużym skomplikowaniu procedury zmiany i jej czasochłonnością, niskimi potencjalnymi korzyściami z tego płynącymi oraz brakiem jasnych danych i wskazówek pozwalających odbiorcom zrozumieć wszystkie jej aspekty¹¹⁶⁰.

¹¹⁵⁸Status Review of Customer and Retail Market Provisions from the 3rd Package as of 1 January 2012 (Ref: C12–CEM–55–04) z 7.11.2012 r., przygotowany przez CEER [online]. Dostępny: <www.energy-regulators.eu> (dostęp: 4.12.2013), s. 24 – 26; Report on the Implementation of the Best Practice Guidelines on the Protection of Vulnerable Household Customer (Ref: R08–GA–08–08) z 28.6.2007 r., przygotowany przez The Energy Community Regulatory Board (ECRB) [online]. Dostępny: <www.energycommunity.org> (dostęp: 26.9.2013); Pomoc odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu w państwach UE oraz w Polsce z 11.12.2009 r., przygotowane przez URE dla Kolegium Pracowników Służb Społecznych, [online]. Dostępne: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 10.9.2013).

¹¹⁵⁹Inne kraje również wspierają aktywność odbiorców w związku ze zmianą sprzedawców. W Norwegii, aby umożliwić odbiorcom lepsze porównanie zużycia rok do roku zobowiązano przedsiębiorstwa do umieszczania w fakturze graficznych wykresów ilustrujących zmiany. Natomiast w Szwecji przedsiębiorcy są zobowiązani do podawania na fakturach cen jednostkowych i porównywania rachunku danego odbiorcy z najdroższą opcją dostępną u tego dostawcy, dzięki temu odbiorca może łatwo ustalić czy jego rachunek jest wysoki (w odniesieniu do cennika dotychczasowego dostawcy) oraz łatwo porównać oferty innych dostawców. Zob. Electricity and Gas retail market design, with a focus on supplier switching and billing. Guidelines of Good Practice (Ref: C11–RMF–39–03) z 24.1.2012 r., przygotowane przez CEER [online]. Dostępne: <www.energy-regulators.eu> (dostęp: 3.3.2014), s. 15; Improving information for customers. An occasional paper z 6.7.2004 r., przygotowany przez OFGEM [online]. Dostępny: <www.ofgem.gov.uk> (dostęp: 17.11.2012), s. 13; S.A.C.M. Lavrijssen, Behavioral economics, the (vulnerable) energy consumer and the improvement of consumer participation z 22.10.2012 r. [Prezentacja nieopublikowana].

¹¹⁶⁰A Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2011, przygotowany przez ACER/CEER [online]. Dostępny: <www.acer.europa.eu> (dostęp: 24.6.2014), s. 183.

Energy scarcity

W przeciwieństwie do austriackiego, model francuski opiera się na większym zróżnicowaniu potencjalnych beneficjentów, wyróżniając obok odbiorców wrażliwych (*vulnerable customers*)¹¹⁶¹ oraz odbiorców dotkniętych przez ubóstwo energetyczne (*fuel poverty*)¹¹⁶², trzecią kategorię, czyli odbiorców znajdujących się w sytuacji niedostatku energii (*energy scarcity*). Dokonując takiego podziału francuski prawodawca zdecydował się na wprowadzenie szczególnej ochrony w stosunku do trzeciej kategorii odbiorców, charakteryzujących się niestabilną sytuacją finansową związaną z sytuacją rodzinną, pracą lub też miejscem zamieszkania. Zdając sobie sprawę z kompleksowości oraz zmienności tego stosunkowo nowego zjawiska w 2011 r., stworzono nowy podmiot, czyli ONPE (The National Observatory on Energy Scarcity), którego głównym zadaniem jest walka z wykluczeniem energetycznym. Pod wieloma innymi względami model francuski jest zbliżony do modelu brytyjskiego, szczególnie w zakresie dobrowolnego uczestnictwa przedsiębiorstw sektora. Z tego względu największy dostawca energii we Francji (EDF) już w 2004 r. wprowadził dedykowaną najsłabszym odbiorcom taryfę TPN (*tarif de première nécessité*, taryfę podstawowych potrzeb), obejmującą ponad milion odbiorców na terenie całego kraju¹¹⁶³. Wspomniana TPN skierowana jest do gospodarstw domowych o bardzo niskich dochodach, a jej mechanizm polega przede wszystkim na redukcji (od 40% do 60%, w zależności od wielkości rodziny) stałych obciążeń związanych z dostawą energii oraz obniżką ceny pierwszych 100 kWh w danym miesiącu. Podkreślenia wymaga fakt, że osoby korzystające z pomocy społecznej są automatycznie kwalifikowane do TPN¹¹⁶⁴.

Ze względów organizacyjnych Francja zdecydowała się również na decentralizację modelu świadczenia pomocy w oparciu o departamenty (jednostki administracyjne, którym najbliżej do polskich powiatów), dzięki czemu skala oraz indywidualne różnice w geograficznym występowaniu zjawiska są lepiej widoczne i przez to łatwiejsze do identyfikacji. W uzupełnieniu do głównych założeń systemu, stworzono także fundusz pomocowy Le fonds de solidarité pour le logement (FSL), dzięki któremu zadłużeni odbiorcy energii mogą otrzymać wsparcie finansowe na pokrycie długów. I choć brytyjski model identyfikowania i wsparcia odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym wydaje się być najbardziej pełny oraz rozwinięty, to francuska praktyka przedsiębiorstw sektora wypracowała równie innowacyjne i efektywne rozwiązania w tym zakresie.

W modelach innych krajów warto jednak poszukiwać elementów, które sprawdziłyby się także na gruncie polskiego sektora. Z tego punktu widzenia najbardziej obiecujący wydaje się program stworzony przez GDF SUEZ we współpracy z Francuskim Narodowym Programem dla Wolontariuszy (French National Volunteer Service) i Fundacją na Rzecz Przeciwdziałania Wykluczeniu (Act Against Exclusion Foundation – FACE). Opiera się on na dobrze przeszkolonych i kompetentnych wolontariuszach, którzy pracując parami, przez okres 9 miesięcy odwiedzają domy odbiorców i doradzają im w zakresie uzyskania większych oszczędności energii, a także ewentualnych zmian modernizacyjnych w danym lokalu. Wizyty są być przede wszystkim źródłem sprawdzonych informacji dla odbiorców, przy czym służą także identyfikowaniu potencjalnych odbiorców cierpiących z powodu ubóstwa energetycznego. Zadaniem wolontariuszy jest więc wskazanie im sposobów uzyskania

¹¹⁶¹Odbiorców tych charakteryzuje w modelu francuskim słabość (*fragile*), bycie osobami potrzebującymi (*needy*) i większe narażenie na negatywne czynniki społeczne (*exposed customers*). Jako środki wsparcia dla tej grupy przewidziano pomoc przede wszystkim w zakresie opieki zdrowotnej (*public health*).

¹¹⁶²To odbiorcy zubożali (*impoverished customers*), a wsparcie powinno dotyczyć przede wszystkim polepszenia ich sytuacji ekonomicznej.

¹¹⁶³Taryfy te dotyczą tylko EDF, inne przedsiębiorstwa nie mają w swoich ofertach takich rozwiązań, co stanowi duży problem dla odbiorców którzy zmienili sprzedawcę.

¹¹⁶⁴Zob. Vulnerable Consumer WG. French energy ombudsman experience & proposals z 25.5.2012, przygotowana przez Le mediateur national de l'énergie [prezentacja nieopublikowana].

środków finansowych z odpowiednich programów pomocowych przygotowanych przez Francuską Narodową Agencję Poprawy Warunków Mieszkańowych (French National Housing Improvement Agency – ANAH)¹¹⁶⁵.

Pogłębiona diagnoza czynników warunkujących

W kontekście powyższych uwag belgijskie doświadczenia w zakresie systemu pomocy odbiorcom wrażliwym nie wyróżniają się na tle innych krajów. Jest to bowiem stosunkowo prosty model oparty na taryfach socjalnych. Wartością dodaną do ogólnej koncepcji ochrony odbiorców wrażliwych oraz zwalczania zjawiska ubóstwa energetycznego jest natomiast przede wszystkim pogłębiona diagnoza związana z kolejnymi czynnikami je warunkującymi. Belgijski prawodawca zdiagnozował więc korelacje między tymi zjawiskami a poziomem wykształcenia oraz edukacji konsumenckiej, wpływającymi na zdolność zrozumienia uwarunkowań związanych ze zmianą sprzedawcy i aktywnym uczestnictwem w rynku. Nie są to jednak jedyne czynniki, zdaniem Belgów wpływ na skalę zjawiska ma także brak dostępu do Internetu (z czym wiąże się dostęp do internetowych porównywarek ofert) oraz niewłaściwe wzorce zachowań skutkujące brakiem energooszczędności. Elementem zasługującym na wyróżnienie jest także wprowadzenie darmowych audytów energetycznych i związanych z tym darmowych porad udzielanych przez wykwalifikowane osoby (*energy tutors*) w zakresie poprawy efektywności energetycznej oraz możliwych oszczędności.

Monitoring podstawę efektywnej ewaluacji

System węgierski zasługuje na uwagę polskich badaczy ze względu na dokładność monitorowania sytuacji odbiorców wrażliwych. Dostawcy energii zostali bowiem zobowiązani do prowadzenia rejestru odbiorców wrażliwych, w którym to rejestrze prócz danych identyfikujących danego odbiorcę muszą znajdować się także dane o rodzaju już udzielonej pomocy i propozycjach na przyszłość¹¹⁶⁶.

Interesujące rozwiązania pochodzą także z Włoch, gdzie państwo wspiera poprawę efektywności energetycznej gospodarstw domowych (wymianę okien, docieplenie ścian) tworząc system ulg i zwolnień podatkowych. Problem polega jednak na tym, że osoby najbardziej potrzebujące nie mają środków finansowych na zmodernizowanie energochłonnych lokali. Dlatego dla poprawy jego skuteczności model ten powinien zostać uzupełniony o inne instrumenty w postaci np. funduszy, które w całości lub w części sfinansowałyby koszty modernizacji¹¹⁶⁷.

Poprawa warunków mieszkaniowych

W innym kierunku poszła natomiast Hiszpania, gdzie stworzono program Miesięczny Przeciętny Rachunek, w ramach którego sprzedawcy analizują dotychczasowe profile zużycia energii danego gospodarstwa domowego (ze szczególnym uwzględnieniem okresów wzmożonej konsumpcji) w 12 miesięcznej perspektywie. Przy czym – jeżeli zajdzie taka potrzeba – proponują zmiany (np. w obrębie taryf), które wpłyną na lepsze dostosowanie zużycia (profilu odbiorcy) do posiadanej umowy¹¹⁶⁸. Problem płatności za energię nie jest jednak jedynym zagadnieniem analizowanym przez europejskich prawodawców. Duży wpływ na sytuację odbiorców wrażliwych i osób dotkniętych zjawiskiem ubóstwa

¹¹⁶⁵Zob. News of the Scarcity Observatory z 11.2013 r., przygotowane przez Energy and Water Scarcity Observatory [online]. Dostępne: <www.gdfsuez.com> (dostęp: 13.4.2014), s. 1 i nast.

¹¹⁶⁶Raport końcowy Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu* z 31.3.2008 r. przygotowany przez I. Figaszewską i innych [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 5.7.2014), s. 11.

¹¹⁶⁷I. Figaszewska, *Ubóstwo...*, op. cit., s. 15.

¹¹⁶⁸Ibidem, s. 16.

energetycznego mają także warunki lokalowe. W przypadku tych grup lokale są najczęściej wynajmowane, gdyż odbiorców zwykle nie stać na zakup własnych. Stawia ich to w podwójnie niekorzystnej sytuacji. Dysponują bowiem ograniczonymi środkami, jakie mogą przeznaczyć na modernizację, a zajmowane lokale nie należą do nich. Działania w zakresie poprawy warunków lokalowych oraz efektywności energetycznej wynajmowanych mieszkań należą więc do ich właścicieli, a nie najemców. Tu pojawia się problem zwany w literaturze anglosaskiej *landlord – tenant dilemma* (dylemat właściciel – najemca), polegający na rozdziwieniu interesów pomiędzy stroną, która korzysta (najemca), a stroną, która ponosi koszty modernizacji (właściciel)¹¹⁶⁹. Dlatego kilka krajów europejskich zdecydowało się na podjęcie działań także w tym zakresie. Można tu przywołać praktykę Holandii, gdzie państwo zawarło porozumienie z przedstawicielami organizacji zrzeszających konsumentów oraz zarządców i właścicieli budynków. Zgodnie z tym porozumieniem sygnatariusze zobowiązują się do 2020 r. poprawić efektywność energetyczną mieszkań przeznaczonych m.in. na wynajem¹¹⁷⁰. W konsekwencji, do 2020 r. oferowane przez sygnatariuszy (podmioty gospodarcze zajmujące się wynajmem mieszkań na dużą skalę) mieszkania przeznaczone na wynajem powinny charakteryzować się średnią oceną efektywności energetycznej na poziomie B (co przekłada się na ok. 33% oszczędności w rachunkach za ogrzewanie i energię). Prywatni właściciele mieszkań zobowiązali się natomiast do poprawy stanu oferowanych lokali tak, aby w 2020 r. ponad 70% z nich posiadało przynajmniej etykietę C lub wyższą¹¹⁷¹. Rząd belgijski w 2012 r. przeprowadził także ogólnokrajową kampanię pod nazwą *Odważ się porównywać (Dare to compare)*, w ramach której urzędnicy pomagali odbiorcom porównać oferty różnych dostawców i wybrać najlepiej dopasowaną do odbiorcy¹¹⁷². Uwagę zwracają także coraz powszechniejsze wśród państw UE inicjatywy z kręgu tzw. *collective switching*, czyli grupowe zmienianie sprzedawcy. Jeden odbiorca wrażliwy nie ma siły rynkowej w negocjacjach z dostawcą, jednak grupa takich odbiorców stanowi już siłę, z którą można negocjować¹¹⁷³.

Każda ze wspomnianych dróg wydaje się być odpowiednia do społeczno – gospodarczych warunków krajów, które nimi podążają. Nie jest więc zaskoczeniem, że inną drogę do osiągnięcia tego samego celu wybrała wspomniana już Wielka Brytania, wprowadzając *Landlord's Energy Saving Allowance*, czyli dodatek dla właścicieli wynajmujących mieszkania, mający na celu poprawę efektywności energetycznej oraz zwiększenie oszczędności dla najemców. Dzięki temu właściciele modernizujący lokale pod wynajem (np. poprzez poprawę izolacji) mogą zmniejszyć swoje zobowiązania podatkowe wobec państwa nawet o 1 500 funtów rocznie¹¹⁷⁴.

¹¹⁶⁹Właściciele nieruchomości są z jednej strony zainteresowani długoterminową ochroną swojej własności, z drugiej niechętni do ponoszenia znacznych krótkoterminowych kosztów. Również najemcy są zainteresowani długoterminową poprawą warunków lokalowych, ale nie chcą partycypować w kosztach modernizacji. Problem sprowadza się więc do kwestii finansowych. Zob. *Landlord/Tenant Dilemma. Joint statement by CEPI and UIPI* z 1.12.2010 r., przygotowane przez The European Council of Real Estate Professions (CEPI) & The International Union of Property Owners UIPI [online]. Dostępne: <www.uipi.com> (dostęp: 16.7.2013).

¹¹⁷⁰W 2008 r. w Holandii wprowadzono system etykiet energetycznych dla budynków (etykiety od najwyższej A do G, poziomy A, B i C nazywane są także zielonymi etykietami, podczas gdy D, E, F i G określane są jako czerwone).

¹¹⁷¹*Covenant on energy – saving in the rental housing sector* z 28.6.2012 r., przygotowane przez Aedes, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [online]. Dostępne: <www.iut.nu> (dostęp: 1.3.2014).

¹¹⁷²W Wielkiej Brytanii program ten nazywa się *Cheaper Energy Together*. Choć cele obu programów są takie same – doradztwo w zakresie sposobów obniżania rachunków za energię i gaz – jednak w przeciwieństwie do Belgii, program brytyjski został stworzony przez organizacje non – profit, władze lokalne i organizacje charytatywne. Zob. *Citizens' Energy Forum. Collaborative enforcement* z 17.12.2013 r., przygotowane przez D. Van Evercooren, (CEER) [online]. Dostępne: <www.ceer.eu> (dostęp: 1.3.2014).

¹¹⁷³*The Power of "we" – Is the UK Switched on to Collective Switching?* z 15.10.2012 r., przygotowany przez ThePeoplesPower [online]. Dostępne: <www.thepeoplespower.co.uk> (dostęp: 12.12.2013).

¹¹⁷⁴[Informacja] *Landlord's Energy Saving Allowance* [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 21.8.2014).

Różnorodność środków w osiąganiu jednego celu

Problematyka odbiorców wrażliwych jest więc obecna w wielu krajach europejskich, tworząc swego rodzaju poligon doświadczalny różnorodnych rozwiązań dopasowanych do krajowych potrzeb oraz możliwości. Patrząc więc z szerokiej perspektywy badawczej na obecny model wsparcia odbiorców wrażliwych na gruncie *PrEn* można uznać, że choć w Polsce działa system wsparcia, to brak jest systemowego podejścia do konieczności niwelowania zjawiska wrażliwości energetycznej. Tym samym brak jest odpowiednich instrumentów umożliwiających zapewnienie ciągłości i powszechności usług powszechnych powstałych w wyniku prywatyzacji wykonywania zadań publicznych. Nie można bowiem zapominać, że systemowe wsparcie odbiorców wrażliwych jest ważnym elementem tych usług. Obecny system nie jest więc dostosowany do realiów sektora energetycznego i charakterystyki zjawiska wrażliwości energetycznej. Nie realizuje on bowiem podstawowego wymogu prawa energetycznego, tj. wymogu proporcjonalności podejmowanej ingerencji. W tym sensie interwencjonizm państwa wynikający z odpowiedzialności za całokształt procesów społeczno – gospodarczych nie realizuje interesu publicznego w sektorze. Taki stan rzeczy jest jednak o tyle korzystny, że stanowi dobry punkt wyjścia dla stworzenia nowego modelu wsparcia.

3.3. Założenia modelu

Światło i energia są podstawowymi usługami dla naszego społeczeństwa. Jak już zostało powiedziane na wstępie, celem niniejszej pracy jest stworzenie nowego modelu regulacji prospołecznej w zakresie odbiorców wrażliwych w sektorze energetycznym, który to model będzie wpisywał się w koncepcję zagwarantowania dostępu do usług powszechnych.

Cechą charakterystyczną nowych modeli jest fakt, że stanowią one wypadkową różnych czynników, które determinują nie tylko ich kształt (instrumenty ingerencji), ale przede wszystkim wymiar celowościowy. Zarówno polski sektor energetyczny, jak i charakterystyka odbiorców w gospodarstwach domowych różnią się jednak od sytuacji odbiorców oraz kształtu sektorów w innych państwach członkowskich. Tak więc pomimo wielu cennych przykładów rozwiązań pochodzących z innych krajów UE, proponowany model jest mocno osadzony w polskich realiach i uwzględnia płynące z tego finansowo – instytucjonalne ograniczenia.

Natura projektowanych rozwiązań wskazuje, iż problematyka odbiorców wrażliwych dotyka dużego, zróżnicowanego oraz skomplikowanego obszaru działań. Tak więc oprócz konieczności uwzględniania wymogów m.in. polityki mieszkaniowej, społecznej oraz energetycznej, nowy system wsparcia będzie musiał uwzględniać związane z nimi interesy. Z tego też względu konstrukcja zaproponowanego w niniejszej pracy modelu została oparta o trzy filary, tj. właściwą identyfikację oraz monitoring zjawiska, prewencję przed popadnięciem w stan wrażliwości energetycznej oraz proporcjonalną interwencję nakierowaną na wychodzenie z wrażliwości energetycznej. Przy czym zgodnie z regułami prawa gospodarczego publicznego, identyfikacja oraz zrozumienie zjawiska winno poprzedzać ingerencję regulacyjną.

Granice ingerencji

Nowy model oparty jest przede wszystkim o instrumenty regulacji sektorowej, rozwiązania wpisują się więc w ramy funkcji regulacyjnej (przesłanki regulacji) oraz w aksjologiczne podstawy systemu gospodarczego. Model będzie także funkcjonował w ramach zasad prawa gospodarczego publicznego. Jako metoda realizacji celów publicznych winien więc uwzględniać zarówno wymóg ochrony wolnorynkowej gospodarki, jak również określać granice dopuszczalnej ingerencji w wolność

prowadzenia działalności gospodarczej¹¹⁷⁵. Podstawowe założenie prezentowanego modelu dotyczy więc efektywności projektowanych środków w odniesieniu do relacji cel – środki, a zakres oraz rodzaj rozwiązań powinien być przede wszystkim odpowiedni oraz proporcjonalny do możliwości osiągnięcia zakładanego celu.

Tworząc nowy model należy uwzględnić także kontekst społeczno – gospodarczy. Stąd postulat zapewnienia spójności oraz zupełności proponowanych rozwiązań, które powinny nie tylko współgrać z już obowiązującą regulacją, ale także gwarantować osiągnięcie zamierzonych celów i ograniczyć interwencję do minimum.

Nowy model, aby sprostać wspomnianym wymaganiom, jak i specyficznym warunkom społeczno – gospodarczym polskiego sektora energetycznego, powinien więc przede wszystkim właściwie identyfikować beneficjentów¹¹⁷⁶. Skuteczna identyfikacja jest jednak tylko jednym z wielu wyzwań, jakie przed nim stoją. Powinien on bowiem przewidywać także odpowiednio dopasowane do celu środki, sposoby aktywizacji odbiorców, przełamania stereotypów (stygmatyzacji) w odniesieniu do osób korzystających ze wsparcia, ukierunkowania świadczonej pomocy (szeroki zakres interwencji lub wąsko ukierunkowana wyspecjalizowana pomoc). W tym miejscu pojawiają się więc pytania o wybór między ilością a jakością świadczonej pomocy. Nowy model powinien więc w sposób systemowy opisywać nie tylko całość ingerencji władz publicznych, ale także jak najdokładniej regulować prawa oraz obowiązki poszczególnych jego uczestników. Z aksjologicznego punktu widzenia wskazanym byłoby natomiast, aby w ramach dostępnego instrumentarium prawa gospodarczego publicznego zapewniał odpowiedni zakres respektowania interesu publicznego w sektorze energetycznym.

3.3.1. Cel świadczenia pomocy

Prawo jest odbiciem systemu wartości, a jego tworzenie oraz stosowanie podlega regułom, związanym nie tylko z racjonalnym prawodawcą, ale przede wszystkim z jego aspektem teleologicznym. Podstawą systemu prawnego jest bowiem nie tyle wykonywanie prawa (stosowanie ustawy), ale osiągnięcie celu danej regulacji¹¹⁷⁷. Mówiąc zaś o osiąganiu celu regulacji należy zawsze wziąć pod uwagę zasadę proporcjonalności. Nakaz realizowania określonych wartości (osiągania aprobowanych stanów rzeczy) to wszakże nakaz podejmowania działań skutecznych, niegenerujących nieproporcjonalnie wysokich kosztów społecznych i ekonomicznych, a także – o czym rzadko się wspomina – to również nakaz podejmowania działań dających trwałe, a nie tylko doraźne rezultaty¹¹⁷⁸.

Podstawową kwestią jest zawsze cel. W tym przypadku w postaci stworzenia skutecznego systemu wsparcia, który umożliwi świadczenie realnej pomocy odbiorcy wrażliwemu w ramach prospołecznej ingerencji w sektor energetyczny. Z tym nierozzerwalnie wiąże się także cel wyższego rzędu, związany z zapewnieniem odbiorcom dostępu do energii. W tym sensie jest to cel traktowany, jako ważny element grupy świadczeń podstawowych (usług powszechnych), do których każdy powinien mieć zagwarantowany dostęp¹¹⁷⁹. Zakładany cel na etapie weryfikacji i wyznaczania środków podlega także ocenie pod kątem realizacji założeń dyrektyw sektorowych. System wsparcia powinien być więc zgodny nie tylko z aksjologią prawa energetycznego, ale także zgodny z celami europejskimi.

¹¹⁷⁵R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 45.

¹¹⁷⁶Przy konstruowaniu modelu ważnym jest, aby wziąć pod uwagę fakt, iż udział wydatków związanych z użytkowaniem mieszkania (domu) – a więc także wydatki na energię elektryczną – ma stałą tendencję wzrostową. Por. Projekt Ministerstw Gospodarki Polityka energetyczna Polski do 2050 r. z sierpnia 2014 r. (wersja 0.1) [online]. Dostępny: <www.mg.gov.pl> (dostęp: 25.9.2014), s. 23.

¹¹⁷⁷H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 97.

¹¹⁷⁸Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993, s. 39.

¹¹⁷⁹N. Ćwik, *CSR...*, op. cit., s. 1 i nast.

O czym już wcześniej wspomniano, doświadczenia brytyjskie wskazują jednoznacznie, że przyjmowanie bardzo ambitnych celów zakładających całkowite wyeliminowanie negatywnego zjawiska (nawet w odległej perspektywie czasowej) jest nieprawidłowe i osłabia długofalową efektywność proponowanych rozwiązań. Na etapie kreowania nowych rozwiązań nie powinno się więc zakładać, że uda się całkowicie wyeliminować występowanie stanu wrażliwości energetycznej odbiorców w gospodarstwach domowych. Prawidłowe podejście powinno opierać się natomiast albo na krótkiej perspektywie czasowej albo na długiej, podzielonej na etapy dochodzenia do ostatecznego celu. Wybór właściwej perspektywy czasowej determinowany jest jednak nie tylko przez cele, ale także środki. Uwzględniając więc te czynniki, nowy model powinien zakładać przynajmniej 15 letnią perspektywę czasową, podzieloną przykładowo na 5 letnie etapy¹¹⁸⁰.

Na gruncie niniejszej pracy założono, że ogólnym celem przyświecającym proponowanym rozwiązaniom jest chęć pozytywnej zmiany na rzecz pewnej grupy odbiorców energii w sektorze. Rynek w sektorze powinien przecież pracować także na ich rzecz, stwarzając im warunki do korzystania z odpowiedniej jakości usług po przystępnych cenach. Model wymaga jednak celów mierzalnych i poddających się ewaluacji. Stąd podstawowym celem modelu winno być stopniowe zmniejszanie liczby odbiorców wrażliwych. Tu pomocne wydają się doświadczenia innych krajów, które dążą nie tylko do zmniejszenia całkowitej liczby odbiorców wrażliwych, ale także do zmniejszenia wrażliwości odbiorców, których nie udało się wyciągnąć ze stanu wrażliwości energetycznej. Nowy model powinien być więc nastawiony na eliminację (lub podchodząc bardziej racjonalnie), stopniowe ograniczanie wpływu przyczyn wykluczenia energetycznego oraz jego skutków w postaci m.in. wstrzymania dostaw energii elektrycznej. Mając świadomość złożoności przyczyn wykluczenia energetycznego oraz trudności związanych z ich likwidacją, można uwzględnić także wariant, że nie zostaną one całkowicie wyeliminowane. Konieczne jest więc stworzenie dodatkowych mechanizmów gwarantujących realizację innego celu w postaci zapewnienia, aby przyczyny wykluczenia energetycznego nie przeszkadzały w społeczno – ekonomicznej integracji odbiorców energii elektrycznej.

Zróżnicowanie celów

Modele rzadko opierają się o pojedynczy cel, co jest związane przede wszystkim z ich trwaniem w czasie oraz koniecznością osiągania celów pośrednich, prowadzących do głównego celu. Proponowany model realizuje więc cele towarzyszące, które wspierają urzeczywistnienie celu głównego. Należą do nich m.in. lepsze zrozumienie przyczyn zjawiska wrażliwości energetycznej i zainteresowanie przedsiębiorstw energetycznych tym zjawiskiem tak, aby poprzez odpowiednio dopasowane usługi oraz przeszkolony personel lepiej odpowiadały na indywidualne potrzeby odbiorców wrażliwych. Niespornym jest przecież, że obecny system nie stwarza zachęt dla przedsiębiorstw energetycznych, dla których odbiorcy w gospodarstwach domowych (szczególnie zaś odbiorcy wrażliwi) nie są atrakcyjną grupą na rynku energii.

3.3.2. Zdefiniowanie beneficjentów

Podstawą tworzenia programu skierowanego do wybranej grupy odbiorców jest zrozumienie i zidentyfikowanie przyczyn wrażliwości energetycznej. Dopiero w następnej kolejności można skupić się na szacowaniu prawdopodobieństwa wystąpienia tych przyczyn i ich wpływie na sytuację wrażliwości konkretnych odbiorców. Mówiąc o konkretnym odbiorcy, powinno się jednak pamiętać,

¹¹⁸⁰Sam podział na etapy jest niewystarczający. Etapy te powinny wskazywać także na konieczność osiągnięcia zdefiniowanych wskaźników (celów pośrednich). Dzięki temu możliwa byłaby ocena skuteczności podejmowanych działań oraz adekwatności środków do celów.

że nie chodzi tylko o odbiorcę, którego nazwisko widnieje na rachunku za energię. Wrażliwość dotyka bowiem całego gospodarstwa domowego¹¹⁸¹ i może dotknąć każdego odbiorcę w każdym czasie. Stąd kluczowa jest prawidłowa definicja nie tylko odbiorcy wrażliwego, ale także stanu wrażliwości. Jak już wcześniej sygnalizowano, *PrEn* nie zawiera przydatnej definicji odbiorcy wrażliwego. Definicje z art. 3 ust. 13c i 13d *PrEn* nie mówią przecież nic o przyczynach, powodach i zaawansowaniu wrażliwości energetycznej¹¹⁸². W konsekwencji nie wiadomo więc, czym jest wrażliwość, na czym polega, czym grozi i dlaczego należy ją zwalczać?¹¹⁸³ Brak właściwie zidentyfikowanego problemu uniemożliwia więc stworzenie odpowiednich rozwiązań. Dyrektywy sektorowe zawierają pewne wskazówki co do sposobu definiowania wrażliwości energetycznej gospodarstw domowych. Jednak nie wskazują one, że zdefiniowanie może polegać na arbitralnym wskazaniu, iż odbiorcami we wrażliwych gospodarstwach domowych są członkowie już wyodrębnionej grupy (tak jak to wygląda obecnie – czyli beneficjenci dodatków mieszkaniowych z *UODM*), bez jakichkolwiek dodatkowych kryteriów doboru związanych z zagrożeniem dostępu do energii lub gazu, poziomem zużycia lub też ich średnią ceną.

Pierwszym elementem nowego modelu jest więc nowa definicja. Na potrzeby niniejszej pracy pojęcie wrażliwości gospodarstwa domowego należy rozumieć, jako podatność na negatywne skutki wzrostu cen energii, niską efektywność energetyczną gospodarstwa domowego (stosunkowo wysokie – nieadekwatne do potrzeb – zużycie energii), ograniczoną możliwość ochrony swoich interesów na rynku energii, co skutkuje wykluczeniem danego gospodarstwa z korzystania z szeroko rozumianych dobrodziejstw cywilizacyjnych i naraża je na szkody z tym związane¹¹⁸⁴. Wrażliwość polega więc na występowaniu łącznie kilku czynników ryzyka (duże zużycie energii w połączeniu z jej wysokimi kosztami oraz brak aktywności gospodarstwa na rynku energii polegającej np. na zmianie sprzedawcy, dostosowania taryfy do zużycia itp.), przez co prawdopodobne jest, że dane gospodarstwo ma problemy z płatnościami za energię (opóźnienia w płatnościach, brak płatności)¹¹⁸⁵. Występowanie wspomnianych ryzyk wiąże się także z negatywnymi skutkami (stygmatyzacja, wykluczenie, a w ostateczności odłączenie/wstrzymanie dostaw lub samoodłączenie). Tak więc dopiero prawidłowe zdiagnozowanie występowania ryzyk wrażliwości energetycznej umożliwia zapobiegnięciu wstrzymania dostaw energii. Ograniczając wrażliwość energetyczną gospodarstw domowych, zapobiega się więc także wstrzymywaniu dostaw i samoodłączeniom (energia jako element *essential services*).

Identyfikując beneficjentów nie można także zapominać, że odbiorcy (a przede wszystkim odbiorcy wrażliwi), mają nie tylko zróżnicowane potrzeby, ale także różne interesy. Ponadto wrażliwość może dotknąć każdego odbiorcę w dowolnym czasie, przez co może mieć zróżnicowany charakter, od stałego, poprzez długoterminowe, aż do przejściowego.

Dotychczasowy model oparto na systemie dodatków mieszkaniowych, gdzie głównym kryterium kwalifikującym do skorzystania z pomocy jest średni dochód na jednego członka

¹¹⁸¹Consumer Vulnerability Strategy z 2013 r. przygotowane przez OFGEM [online]. Dostępny: <<https://www.ofgem.gov.uk>> (dostęp: 18.11.2015), s. 16.

¹¹⁸²Tworzenie definicji nie jest celem samym w sobie. Nie ma bowiem dowodów, że w państwach członkowskich które je stworzyły poziom ochrony odbiorców we wrażliwych gospodarstwach domowych jest wyższy niż w pozostałych. Trafnie więc zauważa CEER wskazując, że liczy się przede wszystkim faktyczny poziom ochrony, a nie definicja (czyli podstawa podejmowanych działań). Zob. Vulnerable Customers. CEER Status Review of Customer and Retail Market Provisions from the 3rd Package as of 1 January 2012 z 13/14.11.2012 r., przygotowany przez Ch. Veigl – Guthann (CEER) [online]. Dostępne: <www.ceer.eu> (dostęp: 11.2.2014).

¹¹⁸³Obecna definicja z art. 3 ust. 13c i d *PrEn* mówi o wrażliwości odnosząc ją do odbiorcy, co może skutkować pewnego rodzaju stygmatyzacją. Bardziej odpowiednie jest odnoszenie pojęcia wrażliwości do sytuacji danego gospodarstwa domowego, a nie do osoby odbiorcy energii elektrycznej lub gazu. Zob. Consumer Vulnerability Strategy z 2013 r. przygotowane przez OFGEM [online]. Dostępny: <<https://www.ofgem.gov.uk>> (dostęp: 18.11.2015), s. 1.

¹¹⁸⁴Dotyczy to w szczególności niskiej efektywności artykułów gospodarstwa domowego. Możliwe są jednak inne sytuacje, kiedy to np. niska efektywność w zakresie ogrzewania spowoduje konieczność skorzystania z dodatkowych urządzeń grzewczych opartych o energię elektryczną.

¹¹⁸⁵Podobnie jak w brytyjskim modelu przyjęto, że występowanie stanu wrażliwości jest efektem nakładania się dwóch grup czynników, związanych z konkretnym odbiorcą (gospodarstwem domowym) i warunkami panującymi na rynku energii.

gospodarstwa domowego, wyliczany zgodnie ze wskazówkami z *UODM*. Kryterium to uzupełniają wymogi z *PrEn*, w postaci bycia stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej (paliw gazowych), zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym oraz zamieszkiwanie w miejscu dostarczania energii elektrycznej/paliw gazowych (art. 3 ust. 13c i 13d *PrEn*). Kryteria te nie uwzględniają jednak znacznego zróżnicowania czynników wpływających na sytuację odbiorców wrażliwych, takich jak m.in. efektywność energetyczna zajmowanych lokali oraz urządzeń gospodarstwa domowego, podatność na wahania cen energii oraz występowanie dodatkowych czynników, takich jak wiek, stan zdrowia, a także niepełnosprawność. Nowy model opiera się więc nie tylko na kryterium dochodowym, lecz uwzględnia dodatkowo czynniki od tego niezależne. Dlatego tak ważnym jest, aby kryteria kwalifikujące oraz definicja wrażliwości były odpowiednio skonstruowane.

Uwzględniając wcześniejsze zastrzeżenia, wydaje się prawdopodobnym, że część osób pobierających dodatki mieszkaniowe nie powinna otrzymywać dodatku energetycznego, gdyż ich rachunki za energię są niskie (na średnim poziomie lub poniżej). Pomoc powinna być natomiast świadczona odbiorcom, którzy z różnych powodów są zagrożeni brakiem dostępu do dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia elektryczna, a nie odbiorcom ponoszącym wyższe od przyjętego poziomu wydatki na utrzymanie zajmowanego lokalu. Koszty utrzymania lokalu to szeroka kategoria obejmująca m.in. czynsz oraz opłaty za energię ciepłą, wodę, odbiór nieczystości stałych i płynnych (art. 6 ust. 4 *UODM*), z wyłączeniem m.in. opłat za gaz przewodowy, energię elektryczną dostarczanych do lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) na cele bytowe (art. 6 ust. 4a *UODM*). Uzależnienie otrzymania dodatku energetycznego (bez względu na poziom zużycia energii i jej koszty) od kryteriów kwalifikujących do otrzymania dodatku mieszkaniowego, związanego z pokrywaniem wysokich kosztów np. czynszu, jest więc niezrozumiałe z punktu widzenia przyczyn oraz celu świadczenia pomocy wrażliwym gospodarstwom domowym.

Praktyka świadczenia pomocy socjalnej pokazuje także, że przyjmując kryteria identyfikacji z *UODM* pozbawia się pomocy odbiorców rzeczywiście jej potrzebujących¹¹⁸⁶. Nie jest bowiem znana zależność między pobieraniem dodatku mieszkaniowego a zaległościami płatniczymi, w zakresie energii i gazu, ani zależności między wstrzymaniem dostaw a korzystaniem z tego dodatku. Problem z właściwym identyfikowaniem beneficjentów nie dotyczy jednak tylko odbiorców wrażliwych, ale całego systemu pomocy społecznej opartego na nieefektywnych transferach pieniężnych, z których korzystają również osoby w relatywnie dobrej sytuacji materialnej. Nieefektywność dotychczasowych rozwiązań przekłada się również na petryfikowanie negatywnych zjawisk oraz brak aktywizacji beneficjentów, dla których bardziej opłacalne jest pozostać bezrobotnym i korzystać ze świadczeń społecznych (w tym także dodatków mieszkaniowych i dodatków energetycznych). Polski system transferów pieniężnych koncentruje się więc na dostarczaniu minimalnych dochodów, nie aktywizując beneficjentów do poprawy sytuacji życiowej.

Podstawowe założenia – nowe podejście

Zidentyfikowanie błędów w obowiązujących rozwiązaniach jest jednak tylko wstępem w procesie tworzenia nowego modelu. Dotychczasowe rozwiązania i ich wady nie powinny przecie-

¹¹⁸⁶Doświadczenia brytyjskie wskazują, że tworząc model pomocy należy przede wszystkim unikać ostrych krawędzi (*cliff edges*) w odniesieniu do jego granic w zakresie kryteriów przyznawania pomocy. Stosowanie ostrych krawędzi powoduje bowiem sytuacje, gdy ze względu np. na minimalne przekroczenie progów dochodowych, dane gospodarstwo domowe nie może skorzystać z pomocy. J. Hills wskazuje nawet, że z punktu widzenia skuteczności świadczenia pomocy bardziej pożądanym niż niepożądanym jest pewien stopień nieprecyzyjności kryteriów. Zob. Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 71.

determinować nowego podejścia do pewnych kwestii. Biorąc więc pod uwagę zróżnicowanie stopnia oraz przyczyn wrażliwości gospodarstw domowych odbiorców energii elektrycznej, identyfikacja opiera się nie na konkretnej definicji uzależniającej wrażliwość tylko od jednego czynnika (pobierania dodatku mieszkaniowego), ale na każdorazowym identyfikowaniu wrażliwości beneficjenta, który sam ocenia swoją sytuację, jako wymagającą odpowiedniego i zróżnicowanego wsparcia¹¹⁸⁷. Ekonomiści już od dawna podkreślają przecież, że przyjęcie jednej reguły nie prowadzi (albo rzadko prowadzi) do optymalnych rozwiązań¹¹⁸⁸. Przyjęcie takiego rozwiązania czyni także zadość wymogom subsydiarności. W przypadku tego typu transferów zasadą w stosunkach państwo – obywatele winno być raczej pozostawienie obywatelom swobody działania i wyboru (liberalne akcenty), a podejmowanie interwencji państwa dopiero w sytuacjach, gdy społeczeństwo i jednostki nie mogą rozwiązać problemów samodzielnie (podmioty nie są w stanie same zaspokoić swoich uzasadnionych potrzeb)¹¹⁸⁹. Dzięki elementom opartym na zasadzie pomocniczości, proponowany model zawiera więc mechanizm bezpieczeństwa, umożliwiający określenie granicy interwencji i nieinterwencji zgodnie z warunkami czasu i miejsca¹¹⁹⁰.

Nowe podejście zakłada odejście od dotychczasowego systemu nieefektywnych transferów społecznych (dodatek mieszkaniowy i dodatek energetyczny), opierających się na automatyzmie otrzymania tego drugiego, bez wykazywania jakichkolwiek przesłanek odwołujących się do szeroko rozumianego zagrożenia dostępu do energii. Indywidualne podejście może wydawać się nieodpowiednie z punktu widzenia podmiotów stosujących prawo, jednak identyfikowanie beneficjentów zgodnie z obecnym modelem (według określonych kryteriów) wymaga także wielu złożonych działań i nie zapewnia pełnej precyzji w ich identyfikowaniu.

Samoidentyfikacja beneficjentów

Realizując interes publiczny w sektorze, dzięki zindywidualizowanemu podejściu oraz stałemu monitoringowi sytuacji odbiorcy, nowy model jest także zdolny uchwycić pomijaną przez dotychczasowy model cechę wrażliwości energetycznej, czyli zmienność w czasie. Na obecnym etapie rozwoju gospodarki narodowej nie można wykluczyć, że w przyszłości wzrosną dochody wrażliwego gospodarstwa domowego (osoba bezrobotna znajdzie zatrudnienie), dzięki czemu możliwe będzie wykonanie zaplanowanych działań z własnych środków, a odbiorca przestanie potrzebować pomocy ze strony państwa. Działa to też w sytuacji przeciwnej, gdy dany odbiorca stacza się w stan wrażliwości, i może zgłosić się po pomoc już na etapie pierwszych problemów z płatnościami.

Dla wielu przedstawicieli doktryny prawa energetycznego postulat samoidentyfikacji potencjalnych beneficjentów może wydawać się kontrowersyjny. Nieskuteczność dotychczasowego systemu oraz znikome zainteresowanie odbiorców dodatkami energetycznymi w obecnym kształcie powinno jednak stanowić impuls do wprowadzenia nowatorskich rozwiązań. Takie podejście (choć na gruncie *PrEn* jest czymś nowym), nie jest odosobnione. Tego typu inicjatywy pojawiają się coraz częściej w obszarze polityki społecznej. W planach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej znalazło się bowiem m.in. (...) *przygotowanie i wdrożenie zmian prawnych, umożliwiających przebudowę systemu pomocy społecznej na rzecz rozwoju usług społecznych realizowanych w partnerstwie publiczno*

¹¹⁸⁷Wyniki badań prowadzonych przez Department of Energy and Climate Change w ramach ewaluacji programu Big Energy Saving Network wskazują, że w programach pomocowych niezwykle ważnym jest, aby automatycznie nie etykietować (*labelling*) kogoś, jako wrażliwego energetycznie. Tym bardziej, jeśli ta osoba nie myśli o sobie w ten sposób. Zob. Consumer Vulnerability Strategy z 2013 r. przygotowane przez OFGEM [online]. Dostępny: <<https://www.ofgem.gov.uk>> (dostęp: 18.11.2015), s. 15.

¹¹⁸⁸Podejście *one size fits all* nie sprawdza się w przypadku systemów pomocy nakierowanych na eliminowanie wielowymiarowych zjawisk.

¹¹⁸⁹S. Zawadzki, *Państwo o orientacji społecznej. Genez – doświadczenia – perspektywy*, Warszawa 1996, s. 172.

¹¹⁹⁰Ibidem, s. 173.

– społecznym, przy ograniczaniu wpływu bezpośrednich świadczeń pieniężnych, poprzez wypracowywanie standardów poszczególnych typów usług społecznych użyteczności publicznej (interesu ogólnego) wraz z określeniem ich poziomu minimalnego i optymalnego (...) ¹¹⁹¹. Postulowana samoidentyfikacja wpisuje się więc we wspomnianą ideę partnerstwa publiczno – społecznego, a nowy model wyróżnia to, że odbiorca nie porównuje swojej sytuacji z kryteriami stworzonymi dla dodatku mieszkaniowego, tylko indywidualnie ocenia czy potrzebuje wsparcia z zewnątrz. Oczywiście, system oparty na samoidentyfikacji ma swoje wady, a część osób potrzebujących pomocy związanej z dostępem do energii elektrycznej (zagwarantowaniem dostępu do usług powszechnych) nie zgłosi się po pomoc. Przyczyn jest tyle, ile trudnych sytuacji życiowych (m.in. brak świadomości istnienia systemu wsparcia, wstyd oraz stygmatyzacja związana z korzystaniem z pomocy państwa), takie rozwiązanie zdaje się bardziej odpowiadać idei proporcjonalności i subsydiarności ingerencji, przy założeniu, że odpowiednio nakierowana ingerencja w mniejszym stopniu zakłóca konkurencję w sektorze.

Samoidentyfikacja nie jest jednak jedynym sposobem skorzystania z pomocy. Model opiera się na zróżnicowaniu dróg wejścia. Skoro prawdopodobnym jest, że część odbiorców nie dokona samoidentyfikacji i nie zwróci się do wyspecjalizowanych doradców odbiorcy, to aby objąć pomocą również tych odbiorców można odwołać się do doświadczeń francuskich oraz działalności w terenie specjalnie wyszkolonych ankietatorów/badaczy terenowych/doradców odbiorcy, którzy prowadziliby wywiady (ankiety) z wcześniej wyselekcjonowanymi odbiorcami. Ze względu na analizowane już doświadczenia innych krajów oraz sugestie KE w tym zakresie ¹¹⁹², osoby przeprowadzające wywiady byłyby rekrutowane zarówno wśród wolontariuszy, pracowników organizacji pozarządowych zajmujących się pomaganiem osobom potrzebującym, jak i osób bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędach Pracy na danym obszarze ¹¹⁹³. Osoby już świadczące pomoc, po przeszkoleniu świadczyłyby ją nadal, wzbogacając o elementy związane z obniżeniem kosztów energii i poprawą efektywności energetycznej. Ich udział jest o tyle niezbędny, że sukces wielu podobnych programów zależy w dużej mierze od zaufania wytworzonego pomiędzy doradcą i beneficjentem ¹¹⁹⁴. Skoro odbiorca będzie znał danego doradcę z jego dotychczasowej działalności, poprawi to prawdopodobnie efektywność relacji między nimi. Sprzyałoby to także holistycznemu podejściu do problemu wrażliwości, często zdarza się bowiem, że wrażliwość jest tylko jednym z wielu problemów z jakimi boryka się dane gospodarstwo domowe. Co ważne, przeszkolenie tych osób pozwoliłoby także uniknąć problemów związanych z rekrutacją. Tak więc, po wstępnej selekcji, przyszli doradcy odbiorcy przechodziliby szkolenie (prowadzone przykładowo przez URE i jego delegatury), w zakresie m.in. zasad funkcjonowania rynku energii, praw odbiorcy, procedur zmiany sprzedawcy, poprawy efektywności energetycznej oraz zmniejszenia zużycia. W ten sposób osoby te stałyby się kompetentnym wsparciem, nie tylko dla potencjalnych odbiorców wrażliwych, ale dla wszystkich odbiorców w gospodarstwach domowych.

¹¹⁹¹Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji z 2013 r., przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej [online]. Dostępne: <www.mpips.gov.pl> (dostęp: 18.9.2014), s. 73.

¹¹⁹²Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2010) 758 z 16.12.2010 r. Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej, OJ C 94, 26.3.2011.

¹¹⁹³Osoby te byłyby wynagradzane z budżetu państwa i działałyby w ramach struktur pomocy społecznej (bądź w strukturach URE i jego delegatur). Ta kwestia pozostaje otwarta.

¹¹⁹⁴Na kwestii budowania zaufania pomiędzy odbiorcami a podmiotami świadczącymi pomoc bazują w szczególności systemy brytyjskie. Traktują one doradców odbiorcy jako zaufanych pośredników (*trusted intermediary*), którzy negocjują warunki pomiędzy odbiorcami i przedsiębiorstwami sektora.

Wielopoziomowa aktywizacja

Brak aktywności odbiorców jest jednak częstą przeszkodą w tworzeniu programów pomocowych. Przeszkoleni doradcy odbiorcy na podstawie danych pozyskanych z ośrodków pomocy społecznej, przedsiębiorstw energetycznych działających na danym terenie (sprzedawcy energii elektrycznej), organów samorządowych¹¹⁹⁵ oraz organizacji pozarządowych, odwiedzaliby w miejscu zamieszkania osoby pobierające świadczenia z pomocy społecznej (m.in. art. 38 i 39 *UOPS*), osoby, wobec których wszczęto procedurę wstrzymania dostaw (art. 6b *PrEn*), osoby pobierające dodatek mieszkaniowy (art. 2 *UODM*) oraz pozostałe osoby zgłoszone jako potencjalnie wrażliwe energetycznie. Podczas osobistych spotkań zostałaby przeprowadzona analiza sytuacji odbiorców w odniesieniu do energii elektrycznej, jej zużycia oraz kosztów. W ten sposób oprócz samoidentyfikacji odbiorców, samodzielnie oceniających swoją sytuację jako wrażliwą, drugim sposobem identyfikacji odbiorców wymagających pomocy byłyby analizy dokonywane przez doradców odbiorców za pomocą badań terenowych przeprowadzanych wśród odbiorców już korzystających z różnych form pomocy lub zagrożonych wstrzymaniem dostaw. Brytyjskie badania skuteczności dotychczasowych programów pokazują, że w porównaniu do innych form docierania do adresatów, to właśnie spotkania twarzą w twarz z kompetentnymi doradcami przynoszą najlepsze efekty i są najbardziej doceniane przez samych beneficjentów pomocy¹¹⁹⁶. W wielu wypadkach będzie to także jedyny sposób identyfikacji, samoidentyfikacja wymaga bowiem od odbiorców aktywności i zwrócenia się po pomoc. Natomiast osoby mające przykładowo problem z poruszaniem się, przewlekłe chore i mające problemy z językiem polskim (obcokrajowcy) wymagają aktywnego podejścia ze strony uczestników programu pomocowego.

Kompleksowość identyfikacji

Trzeci kanał identyfikacji to natomiast otwarte i nieformalne warsztaty, prowadzone przez doradców odbiorcy. Ze względu na specyfikę audytorium, powinny one opierać się przede wszystkim o zadawanie uczestnikom pytań, aniżeli prowadzenie klasycznej prezentacji. Przy czym, formuła ta wydaje się o tyle pomocna, o ile potraktuje się ją jako etap wstępnej selekcji potencjalnych odbiorców wrażliwych. Uczestnicy mogliby więc zadawać pytania (interakcje z prowadzącym), a po warsztatach umówić się z doradcą na indywidualne spotkanie. Warsztaty są bowiem pozbawione elementu prywatności, a wielu odbiorców potrzebuje spotkania twarzą w twarz, aby wyjaśnić i obiektywnie ocenić swoją sytuację. Kwestią otwartą pozostaje natomiast pytanie, czy warsztaty powinny odbywać się samodzielnie, czy też w ramach innych wydarzeń lokalnych¹¹⁹⁷. Za pierwszym rozwiązaniem przemawia fakt, że pośród słuchaczy nie byłoby osób przypadkowych. Natomiast drugie gwarantuje większą frekwencję. Nawet jeśli na sali znalazłoby się osoby niemające problemów z płatnościami za energię, to poprzez uczestnictwo poszerzono by ich wiedzę o problemie wrażliwości energetycznej, efektywności energetycznej oraz o sposobach zmniejszenia rachunków.

Doświadczenia innych krajów potwierdzają, że nie ma rozwiązań sprawdzających się w każdej sytuacji. Wydaje się więc, że trójelementowa, elastyczna strategia identyfikacyjna jest najwłaściwszym

¹¹⁹⁵Pozyskiwanie tych danych zarówno z ośrodków pomocy społecznej, jak i od sprzedawców energii elektrycznej wymagałoby dostosowania obowiązujących regulacji w zakresie możliwości pozyskiwania i przetwarzania danych. Choć należy wskazać, że już teraz ośrodki pomocy społecznej mogą przetwarzać dane zawarte we wnioskach o przyznanie m.in. zasiłków na podstawie oświadczeń o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych na zasadach określonych w Ustawie z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U., [1997], Nr 133, poz. 883 dla celów związanych z ustaleniem uprawnień do określonych świadczeń.

¹¹⁹⁶Evaluation of the Big Energy Saving Network. Final report z 2015 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 16.11.2015), s. 5, 67 – 68.

¹¹⁹⁷Niektóre badania pokazują, że przyciągnięciu osób na spotkania służą m.in. darmowe prezenty (np. żarówki) oraz jedzenie. W polskich warunkach takie postulaty wydają się jednak trudne do zrealizowania. Zob. Evaluation of the Big Energy Saving Network. Final report z 2015 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 16.11.2015), s. 42.

rozwiązaniem, gwarantującym komplementarność samoidentyfikacji, warsztatów oraz osobistych spotkań z doradcami odbiorcy. Samoidentyfikacja i warsztaty przyczynią się do upowszechnienia rozpoznawalności problemu, natomiast spotkania umożliwią indywidualizację systemu oraz dotarcie do osób, które z różnych względów nie zostały zidentyfikowane przez pozostałe dwa kanały. Zaletą takiego podejścia jest także fakt, że już na wstępie nie wyklucza ono żadnych odbiorców z wzięcia udziału w warsztatach, spotkaniach czy też przed zwróceniem się o pomoc do wyspecjalizowanych doradców. Nawet jeśli według obiektywnych kryteriów nie dotyczy ich problem wrażliwości energetycznej, to przecież zjawisko to jest zmienne w czasie i być może w dłuższej perspektywie czasowej, wiedza zdobyta podczas warsztatów lub spotkań zaprocentuje, a odbiorca nie będzie miał w przyszłości problemów z regulowaniem rachunków za energię.

Ukształtowanie systemu identyfikacji beneficjentów umożliwia także oszacowanie nie tylko ilości gospodarstw domowych dotkniętych problemem wrażliwości energetycznej, ale także liczby osób w nich żyjących oraz osób, które obawiają się problemów z płatnościami. W ten sposób udałooby się poznać nie tylko rzeczywistą skalę badanego zjawiska, ale także liczbę odbiorców, których obecna sytuacja choć nie odpowiada definicji wrażliwości energetycznej, to w przyszłości może się zmienić.

Nie ma rozwiązań bez wad, trzeba więc przyznać, iż opracowany system identyfikacji ma jedną wadę – utrudnia *ex ante* oszacowanie skali zjawiska. Biorąc jednak pod uwagę brak takiej praktyki u polskiego prawodawcy, wada ta nie wydaje się przekreślać innych zalet zaproponowanego modelu¹¹⁹⁸. Tym bardziej, że trójelementowa identyfikacja beneficjentów już po pierwszym roku powinna dać odpowiedź na pytanie co do skali zjawiska wrażliwości energetycznej polskich gospodarstw domowych. Po pierwszym roku wdrażania modelu i dokonaniu jego ewaluacji pod kątem dopasowania środków do celu, możliwa byłaby więc ocena skuteczności oraz proporcjonalności ingerencji państwa w ramach regulacji prospołecznej.

3.3.3. Środki

Kreowanie nowych środków wymaga ostrożności. Za pomocą proponowanych środków nie chroni się więc odbiorców przed wolnym rynkiem energii, ale daje narzędzia, dzięki którym będą mogli w nim uczestniczyć na pełnych prawach¹¹⁹⁹. Z zasady proporcjonalności wynika bowiem dyrektywa wyboru takiego środka ingerencji, który prócz tego, że służy osiągnięciu społecznych celów, to jest adekwatny i konieczny ze względu na realizację interesu publicznego. Stosowane środki są więc zdeterminowane celami modelu, służąc jednocześnie realizacji stojącej za nimi aksjologii. I choć na gruncie obowiązującego *PrEn* może zostać zastosowanych wiele różnorodnych instrumentów regulacji, to ostateczny wybór jest podyktowany ich aprioryczną oceną, zarówno pod kątem kosztów społecznych, jak i zysków. Niezbędna jest więc uprzednia ekonomiczna analiza proponowanych rozwiązań.

¹¹⁹⁸Obecny model zakłada ograniczenia co do kosztów wprowadzenia i funkcjonowania. Dlatego zaproponowane rozwiązania zakładają pewien wariant nisko kosztowy, mieszczący się w przewidzianej w ustawie skali wydatków. Patrząc jednak w szerszej perspektywie optymalnych rozwiązań wskazane byłoby przeprowadzenie ogólnokrajowego badania, którego wyniki udzieliłyby pełnej informacji co do warunków mieszkaniowych odbiorców (w tym m.in. powierzchni zajmowanych lokali i powierzchni przypadającej na każdego członka rodziny), poziomu zużycia energii elektrycznej (również gazu), a także rodzaju i kosztów ogrzewania. Takie działania wpisywałyby się także w nurt już zaplanowanych zmian. Przyjęty w 2014 r. Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, zakłada bowiem weryfikację i dostosowanie metodologii spisu powszechnego w obrębie pozyskiwania danych o mieszkalnictwie, rozwój statystyki publicznej w zakresie mieszkalnictwa, włączenie i cykliczne raportowanie o problematyce wykluczenia mieszkaniowego w raportach poświęconych gospodarce mieszkaniowej przez Główny Urząd Statystyczny oraz weryfikację i dostosowanie metodologii spisu powszechnego w obrębie pozyskiwania danych o mieszkalnictwie, obiektach zbiorowego zakwaterowania oraz problematyce bezdomności. Zob. Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji z lipca 2014 r. przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej [online]. Dostępny: <www.mpips.gov.pl> (dostęp: 7.9.2014), s. 87 i nast.

¹¹⁹⁹Consumer Vulnerability Strategy z 2013 r. przygotowane przez OFGEM [online]. Dostępny: <<https://www.ofgem.gov.uk>> (dostęp: 18.11.2015), s. 10.

Doświadczenia polityki społecznej państwa sugerują także, że właściwie dobrane środki nie powinny tworzyć paternalistycznej zależności między państwem a odbiorcą. Zależności skutkującej uzależnieniem oraz brakiem samodzielności tego ostatniego. Przyznanie pomocy nie powinno być więc bezwarunkowe. Projektowany model z jednej strony gwarantuje więc wsparcie w zaspokojeniu niezbędnych potrzeb życiowych odbiorców, z drugiej motywuje do usamodzielnienia się oraz traktowania systemu wsparcia jako zjawiska przejściowego, a nie permanentnego. Przy czym świadczenia otrzymywane przez beneficjentów powinny być także adekwatne (odpowiednie) do sytuacji korzystających z pomocy. Kluczowe wydaje się więc zachowanie dużej elastyczności rozwiązań systemowych.

Proporcjonalność środków do założonych celów

Właściwa identyfikacja beneficjentów jest tylko etapem na drodze do stworzenia skutecznego modelu regulacji prospołecznej w odniesieniu do wyodrębnionej kategorii odbiorców wrażliwych w sektorze energetycznym. Kolejnym jest natomiast właściwy dobór środków/instrumentów realizacji modelu, które będą nie tylko skuteczne, ale przede wszystkim proporcjonalne w stosunku do celu (zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*).

Warto w tym miejscu wspomnieć, że prognozy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przewidują pogorszenie w ciągu kilku najbliższych lat sytuacji społeczno – gospodarczej, co prawdopodobnie wpłynie na rodzaj podejmowanych przez państwo działań pomocowych oraz na redukcję środków finansowych w tym zakresie. Podejmowane działania będą musiały więc sprostać wielu wymaganiom, zarówno co do poprawy skuteczności, jak i korzystania z nowych narzędzi aktywizujących beneficjentów. W tym znaczeniu powinny koncentrować się także na działaniach zapobiegawczych (*ex ante*), które są najskuteczniejszym i gwarantującym najtrwalsze efekty sposobem radzenia sobie z wrażliwością energetyczną. Przy czym, ze względu na konieczność uwzględniania krótkoterminowych rozwiązań, długoterminowe działania powinny być podejmowane przy jednoczesnym zapewnieniu zaspokojenia podstawowych potrzeb osób już znajdujących się w sytuacji wrażliwości energetycznej (wczesna interwencja *ad hoc*). Proponowane środki obejmują więc zróżnicowane podejście – od wsparcia dochodowego, poprzez pomoc rzeczową, aż do działań aktywizujących beneficjentów. A wszystko to w celu zagwarantowania najszerszego dostępu do usług powszechnych, w postaci odpowiedniego dostępu do energii elektrycznej.

Podstawą kreowania środków jest przede wszystkim zidentyfikowanie barier, które uniemożliwiają odbiorcom pełne uczestnictwo w korzystaniu z możliwości jakie daje konkurencyjny rynek energii, i ich usunięcie. Korzystając więc z doświadczeń innych krajów europejskich, aby zmaksymalizować skuteczność systemu wsparcia, oparto go na zróżnicowanych instrumentach nakierowanych na różne przyczyny wrażliwości energetycznej gospodarstw domowych, tj. ceny energii, wysokie zużycie, niską efektywność energetyczną, brak aktywności na rynku energii oraz inne przyczyny losowe.

W literaturze europejskiej pierwsza z wymienionych przyczyn bywa często łączona z czynnikiem w postaci niskich dochodów odbiorców w gospodarstwach domowych. Jednak z punktu widzenia niniejszej pracy, problematyka niskich dochodów oraz możliwość zmian w tym zakresie pozostają poza głównym obszarem zainteresowania. Jest to bowiem materiał na odrębną pracę, i nie jest możliwe, aby w ramach systemu wsparcia wrażliwych energetycznie gospodarstw domowych rozwiązać problem niskich dochodów oraz nieefektywności polskiego systemu pomocy społecznej. Poza wątpliwością pozostaje natomiast fakt, że dochody gospodarstw domowych mają duży wpływ na ubóstwo i wrażliwość energetyczną. Z tego względu koniecznym stało się wprowadzenie zamienniej kategorii wysokich cen energii, które choć podlegają coraz słabszej regulacji ze strony państwa

(zmniejszająca się ingerencja państwa w ich ustalanie), to ich uwzględnienie jest niezbędne dla oceny prawidłowości funkcjonowania nowego modelu. Zróżnicowanie (nie tylko instrumentów pomocy, ale także jej zakresu) jest więc kluczowe dla nowego modelu, tylko w ten sposób świadczona pomoc będzie adekwatna do sytuacji wrażliwego energetycznie gospodarstwa domowego.

3.3.3.1. Ceny energii

Pierwszą (i najczęstszą) przyczyną ryzyka popadnięcia we wrażliwość energetyczną są wysokie ceny energii elektrycznej¹²⁰⁰. Ekonomisci już dawno opisali bowiem mechanizm, zgodnie z którym wolne rynki rozdzielają dobra za pomocą ceny¹²⁰¹. Obecnie na ceny w sektorze wpływa regulator poprzez proces taryfowania. Taryfy dla gospodarstw domowych są więc nadal zatwierdzane przez Prezesa URE (art. 23 ust. 2 pkt 2 *PrEn*). Możliwość ingerencji Prezesa URE w wysokość cen (kształt taryfy) jest jednak ograniczona wymogami z art. 45 *PrEn*, który wskazuje, że taryfy należy kalkulować w sposób zapewniający m.in. pokrycie uzasadnionych kosztów działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność. Ceny energii ustalone w taryfie nie mogą więc zostać obniżone poniżej pewnego poziomu gwarantującego przedsiębiorstwom sektora opłacalność wykonywanej w warunkach wolnorynkowych działalności gospodarczej. Wskazany we wspomnianym artykule obowiązek uwzględniania ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat doznaje więc wielu ograniczeń w odniesieniu do ostatecznej ceny energii. Dodatkowo, taryfowanie energii dla gospodarstw domowych przestanie obowiązywać wraz z całkowitym uwolnieniem rynku energii, który jest jednym z głównych celów UE w sektorze energetycznym.

Patrząc w przyszłość, państwo nie dysponuje jednak skutecznymi instrumentami ingerencji w poziom cen. Konieczne jest więc poszukiwanie nowych dróg zapewnienia, jeśli nie przystępności cenowej, to alternatywnych sposobów zaspokojenia potrzeb odbiorców o niskich dochodach.

W doktrynie postulowana jest także ingerencja za pomocą zmian w wysokości stawek podatkowych (akcyza i VAT). Jednak zmiana ta tylko w nieznacznym stopniu miałaby przełożenie na końcową cenę energii, a ponadto zmiany w zakresie podatku VAT od energii elektrycznej dotyczyłyby wszystkich odbiorców, a nie tylko gospodarstw domowych dotkniętych wrażliwością energetyczną. Takie podejście przeczyłoby więc postulatowi właściwej identyfikacji beneficjentów oraz bezpośredniego ukierunkowania świadczonej pomocy. Polityka państwa idąca w tym kierunku byłaby więc nie tylko kosztowna, ale przede wszystkim nieskuteczna.

Skuteczny transfer społeczny?

Skoro więc taryfy są instrumentem przejściowym, i jak na razie nie ma odpowiednich instrumentów ingerencji mogących je zastąpić, wydaje się, że jedynym skutecznym rozwiązaniem jest przyznanie wrażliwemu gospodarstwu domowemu dofinansowania. Jednak pomoc dla odbiorców wrażliwych nie powinna być kolejnym dodatkiem poprawiającym bieżącą sytuację finansową gospodarstwa domowego, powinna natomiast zwalczać przyczyny wrażliwości energetycznej. Choć z punktu widzenia odbiorców doraźna pomoc finansowa wydaje się najlepiej odpowiadać na ich potrzeby, to jednak patrząc przez pryzmat efektywności wdrażanych rozwiązań, pomoc finansowa winna przynosić efekty przede wszystkim w perspektywie długoterminowej.

¹²⁰⁰Badania ankietowe wskazują także – skądinąd słusznie – że to właśnie ten czynnik wśród odbiorców energii wzbudza największe obawy. Zob. Evaluation of the Big Energy Saving Network. Final report z 2015 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 16.11.2015), s. 22.

¹²⁰¹N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Mikroekonomia...*, op. cit., s. 170 i nast.

Główny ciężar funkcjonowania modelu spoczywałby na gminach. Pomoc finansowa byłaby udzielana przez ośrodki pomocy społecznej po przeanalizowaniu sytuacji finansowej odbiorcy (na podstawie *UOPS*), który trafiłby samodzielnie do ośrodka pomocy społecznej (wariant samoidentyfikacji). Byłby tam kierowany przez doradcę odbiorcy po przeprowadzonej ankiecie/badaniu lub po udziale w warsztatach. Umieszczenie głównego ciężaru pomocy na poziomie gmin umożliwiłoby indywidualne spojrzenie na problemy wrażliwych energetycznie gospodarstw domowych, lepsze dopasowanie form pomocy do występujących problemów oraz oszacowanie liczby potrzebujących odbiorców¹²⁰².

Jednym z głównych problemów, w związku z tworzeniem modeli pomocy jest jednak wybór pomiędzy dużą swobodą osoby podejmującej decyzję o jej przyznaniu (wariant elastyczny) lub stworzenie sztywnej procedury oraz zasad ją porządkujących. Przy czym oba warianty mają zarówno wady, jak i zalety, a drugi z nich, ze względu na możliwość weryfikacji zasadności przyznania pomocy oraz jej podstaw jest preferowany przez prawodawcę. Patrząc jednak z punktu widzenia właściwej identyfikacji beneficjentów, wprowadzenie sztywnych granic, opartych o wyznaczniki finansowe (dochód) lub warunek pobierania innych świadczeń – podobnie jak w przypadku niektórych rodzajów świadczeń z pomocy społecznej – wyklucza możliwość skorzystania z niej przez część odbiorców faktycznie jej potrzebujących. Można więc albo zgodzić się na tego rodzaju straty lub też zdecydować się na daleko idącą indywidualizację decyzji o przyznaniu pomocy. Biorąc więc pod uwagę specyfikę przyczyn wrażliwości energetycznej oraz podejmowane wielokrotnie próby stworzenia obiektywnych, niedyskryminacyjnych i jednolitych kryteriów pozwalających na każdorazowe zidentyfikowanie wrażliwości, można uznać, że sztywny system wsparcia będzie mniej skuteczny od rozwiązań gwarantujących choćby niewielką dozę elastyczności w tym zakresie. Konsekwentnie, należy skupić się przede wszystkim na osiąganiu rezultatów świadczonej pomocy, a nie na ustalaniu odpowiednich progów. W tym konkretnym przypadku skuteczniejsze może okazać się więc stosowanie reguły każdemu według jego potrzeb, zamiast dotychczasowego – każdemu po równo.

Mówiąc o elastyczności finansowego wymiaru pomocy (ukierunkowanego na ceny energii), jest to elastyczność ograniczona ramami normatywnymi wynikającymi nie tylko z konstrukcji systemu, ale także z istoty prawa gospodarczego publicznego. Przyznawana pomoc finansowa musiałaby więc mieścić się w określonym przedziale (w zależności od ilości przeznaczonych na nią środków), i mogłaby być przyznana tylko na określony czas. Wysokość i okres trwania zależałby natomiast od celu, na jaki miałyby być przeznaczona. Znając wysokość zadłużenia i jego przyczyny można podejmować dwutorowe działania, tj. systematycznie regulować już istniejące zadłużenie oraz pracować z odbiorcą nad zmniejszeniem zużycia energii (jeśli to wysoki poziom zużycia w połączeniu z wysokimi cenami energii był powodem powstania zaległości płatniczych). Znaczącym jest także (przy uwzględnieniu zasady pomocniczości i proporcjonalności), że wysokość transferów pieniężnych wypłacanych odbiorcom we wrażliwych gospodarstwach domowych byłaby stopniowo obniżana wraz z poprawą ich sytuacji, bądź też wzrostem dochodów.

Otwartość a bezpieczeństwo

Na wstępie zaznaczono, że trójelementowy system identyfikacji zakłada otwartość na odbiorców w gospodarstwach domowych, nawet jeśli bezpośrednio nie dotyczy ich problem wrażliwości energetycznej. Praktyka życia społeczno – gospodarczego pokazuje jednak, że nawet najbardziej

¹²⁰²Zasadność takiego podejścia potwierdza część doktryny prawa gospodarczego publicznego. Głównym argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest przekonanie, iż władze lokalne, znając najlepiej aktualną sytuację społeczno – gospodarczą, potrafią najbardziej elastycznie dokonywać racjonalnych wyborów, ważąc przy tym możliwości finansowe oraz skalę potrzeb. Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 112.

elastyczny model powinien zawierać mechanizmy bezpieczeństwa, uniemożliwiające staranie się o pomoc odbiorcom, których sytuacja życiowa nie uprawnia do jej otrzymania. Tak więc przed ewentualnymi nadużyciami można zabezpieczyć system poprzez przyjęcie dodatkowych wskaźników (dochodowych, dotyczących zużycia lub też powierzchni lokalu). Jednak na wstępnym etapie identyfikacji (bez wcześniejszej analizy sytuacji gospodarstwa domowego) wspomniana selekcja byłaby jeśli nie nieskuteczna, to na pewno przedwczesna. Niezbędne wydaje się więc wcześniejsze przeprowadzenie ogólnokrajowego badania, którego wyniki odpowiedziałyby na pytania o warunki lokalowe odbiorców (szczególnie powierzchnię zajmowanych lokali), poziom zużycia energii elektrycznej/gazu, a także rodzaj ogrzewania oraz ponoszone koszty. Znając powyższe można natomiast ustalić średnie poziomy dla kluczowych wskaźników (powierzchnia, zużycie oraz cena) i powiązania między nimi (np. uśrednione wartości relacji powierzchni zajmowanego lokalu do kosztów ponoszonych przez odbiorców energii elektrycznej w przeliczeniu na m^2)¹²⁰³. Zebrane dane stanowiłyby dobry punkt odniesienia dla przeprowadzanych przez doradców odbiorców ocen sytuacji potencjalnie wrażliwych gospodarstw domowych.

Omówione elementy są jednak niewystarczające dla zapewnienia odpowiedniej efektywności projektowanego systemu. Elementem stabilizującym oceny dokonywane w ramach identyfikacji beneficjentów, byłyby więc wskaźniki graniczne (analogicznie do powszechnie używanych wskaźników takich jak minimum socjalne oraz minimum egzystencji)¹²⁰⁴, oparte przykładowo o wielkość średnich miesięcznych kosztów energii w odniesieniu do powierzchni zajmowanego lokalu lub wielkości zużycia¹²⁰⁵. Przy czym rola tych wskaźników ograniczałaby się tylko do wstępnej eliminacji niektórych odbiorców, którzy błędnie zidentyfikowali się jako wrażliwi. Na wstępie można (wzorem belgijskim) wykluczyć z systemu pomocy osoby posiadające lokale o powierzchni przekraczającej pewien metraż (np. $70 m^2$)¹²⁰⁶ albo posiadające więcej niż jeden lokal. Natomiast dalszy proces selekcji dotyczyłby porównania miesięcznych kosztów energii elektrycznej w przeliczeniu na m^2 powierzchni ze średnimi wskaźnikami wynikającymi z ogólnokrajowych badań, przy czym dodatkowym kryterium mogłoby być także kryterium dochodowe¹²⁰⁷. Po raz kolejny można jednak powtórzyć, że wskaźnik ten służyłby tylko wstępnej selekcji odbiorców ubiegających się o pomoc, i nie byłby jedynym warunkiem wystarczającym do uzyskania pomocy. Na korzyść takiego ukształtowania systemu wstępnej selekcji przemawia także fakt, że nawet jeżeli odbiorca dokonał błędnej samoidentyfikacji – jako odbiorcy mieszkającego we wrażliwym energetycznie gospodarstwie domowym – to zwracając się po pomoc do ośrodka pomocy społecznej lub kontaktując się z doradcą odbiorcy uzyska on praktyczne porady w zakresie zmniejszenia zużycia, zmiany sprzedawcy oraz zasad funkcjonowania rynku energii. W tym kształcie nowy model miałby więc także walory edukacyjne.

¹²⁰³Biorąc pod uwagę wyniki badań prowadzonych w innych krajach, kwestią kluczową wydaje się uwzględnianie powierzchni zajmowanego lokalu, który to czynnik znacząco wpływa na sytuację odbiorców.

¹²⁰⁴M. Dziubińska – Michalewicz, *Minimum egzystencji a minimum socjalne. Informacja nr 781* [online], Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz. Dostępny: <www.biurosejmu.sejm.gov.pl> (28.05.2014), s 1 i nast.

¹²⁰⁵Ważne jest, aby nie polegać na jednym wskaźniku, ale identyfikować sytuacje nakładania się przynajmniej dwóch czynników ryzyka. Z drugiej strony nakładanie się ryzyk nie musi świadczyć o wrażliwości energetycznej, dlatego konieczna jest zarówno samoidentyfikacja, jak i profesjonalna diagnoza sytuacji gospodarstwa domowego stworzona przez doradcę odbiorcy.

¹²⁰⁶Zdarzają się sytuacje, gdy osoba samotna zajmuje stosunkowo duży lokal, nie mając pieniędzy na jego prawidłowe ogrzanie i zapłatę rachunków za energię. Gminy rozwijają jednak programy umożliwiające zamianę takich mieszkań na mniejsze, bardziej dopasowane do potrzeb danego lokatora. Limit metrażowy wydaje się więc właściwym rozwiązaniem.

¹²⁰⁷Można oprzeć się na rozwiązaniach obowiązujących na gruncie UODM. Odbiorcami uprawnionymi do uzyskania pomocy w związku z wrażliwością energetyczną byłyby więc gospodarstwa domowe, w których średni miesięczny dochód na jednego członka w okresie 3 ostatnich miesięcy nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, obowiązującej w dniu złożenia wniosku. Jednak rozumiejąc złożoność zjawiska jakim jest wrażliwość energetyczna należałoby podnieść te progi do np. 200% – 225% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 150 – 175% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym. Jest to jednak kwestia w dużej mierze otwarta, ze względu na brak ogólnokrajowych badań umożliwiających oszacowanie wspomnianych wielkości.

Pomimo dużej elastyczności oraz samodzielności podmiotów tworzących system, decyzja o przyznaniu pomocy nie byłaby podejmowana samodzielnie przez jedną osobę. Obligatoryjnym wymogiem byłaby konsultacja zakresu oraz czasu trwania pomocy z doradcą odbiorcy, a decyzje podejmowano by wspólnie przez przynajmniej dwie odpowiednio przeszkolone osoby.

Realny wymiar pomocy

Tworzenie nowych regulacji prawnych winno być poprzedzone szczegółową analizą ekonomiczną planowanych rozwiązań. Tak więc ostatnim elementem modelu, w zakresie bezpośrednich transferów pieniężnych nakierowanych na cenowy determinant wrażliwości jest wysokości świadczonej pomocy. Głównym problemem obecnego modelu i związanej z nim ingerencji państwa w sektor jest bowiem brak realnego wsparcia, i to pomimo wprowadzenia systemu opartego na transferach pieniężnych. Doświadczenia wskazują, że w żaden sposób nie pomagają one odbiorcom we wrażliwych gospodarstwach domowych w wychodzeniu ze stanu wykluczenia energetycznego. W porównaniu do obecnego modelu i symbolicznej wysokości wsparcia¹²⁰⁸, nowy model powinien więc koncentrować się nie na niewielkiej i nieskutecznej pomocy jak największej liczbie odbiorców, ale na realnej pomocy wybranej grupie najbardziej jej potrzebujących. Tylko dzięki takiemu podejściu możliwe jest systematyczne ograniczanie liczby gospodarstw wrażliwych energetycznie i zmniejszanie poziomu wrażliwości w tych najbardziej nią dotkniętych. Gwarantuje to także realizację założonych celów, czyniąc tym samym zadość wymogom związanym z efektywnością ingerencji w sektor. Biorąc więc pod uwagę obecny, niski poziom zaplanowanych wydatków¹²⁰⁹ oraz niewielkie zainteresowanie nimi, można wstępnie przyjąć, że samoidentyfikacja (i przynajmniej początkowo niewielki zasięg oddziaływania doradców odbiorcy oraz warsztatów) ustaliłaby poziom beneficjentów na około 100 000 w skali całego kraju¹²¹⁰. Co przy uwzględnieniu maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dodatki energetyczne, przykładowo w 2015 r. (118 817 946,60 zł) daje wielkość średnio około 1 100 zł na gospodarstwo domowe w skali jednego roku (nie uwzględniając kosztów funkcjonowania systemu)¹²¹¹. W wielu przypadkach poziom pomocy będzie jednak zdecydowanie mniejszy i krótszy od przyjętej rocznej perspektywy czasowej¹²¹².

¹²⁰⁸W 2014 r. wsparcie dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez osobę samotną wynosiło 11,36 zł miesięcznie, 15,77 zł miesięcznie dla gospodarstwa domowego składającego się z 2 do 4 osób oraz 18,93 zł miesięcznie dla gospodarstwa domowego składającego się z co najmniej 5 osób. W 2015 r. wsparcie dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez osobę samotną obniżono, i wynosiło 11,09 zł miesięcznie, 15,40 zł miesięcznie dla gospodarstwa domowego składającego się z 2 do 4 osób oraz 18,48 zł miesięcznie dla gospodarstwa domowego składającego się z co najmniej 5 osób, aby ponownie wzrosnąć w 2016 r. i 2017 r. (Wysokość dodatku energetycznego dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez osobę samotną wynosi – 11,22 zł miesięcznie, składającego się z 2 do 4 osób wynosi – 15,58 zł miesięcznie, a dla gospodarstwa składającego się z co najmniej 5 osób wynosi – 18,70 zł miesięcznie. Zob. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z 17.4.2014 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od 1.5.2014 r. do 30.4.2015 r., Monitor Polski [2014], poz. 291; w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązujące od 1.5.2014 r. do 30.4.2015 r., Monitor Polski [2014], poz. 291; Obwieszczenie Ministra Gospodarki z 17.4.2015 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od 1.5.2015 r. do dnia 30.4.2016 r., Monitor Polski [2015], poz. 377; Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującego od dnia 1 maja 2017 r. do dnia 30 kwietnia 2018 r., Monitor Polski [2017], poz. 394.

¹²⁰⁹W 2014 r. – 114 799 948,41 zł, w 2015 r. – 118 817 946,60 zł, w 2016 r. – 122 976 574,73 zł, a w 2017 r. – 127 280 754,84 zł.

¹²¹⁰Nowy model zakłada stopniowe rozszerzanie obszaru oddziaływania (ilości odbiorców objętych pomocą ze strony doradców odbiorcy). Nie oznacza to jednak automatycznego wzrostu liczby beneficjentów, w przeciwieństwie do dotychczasowych rozwiązań model zakłada świadczenie efektywnej pomocy, dzięki której następowałaby trwała zmiana w odniesieniu do sytuacji gospodarstwa wrażliwego, które stopniowo przestawałoby być wrażliwe. Tak więc liczba beneficjentów zmieniałaby się wielokrotnie w ciągu roku. Z jednej strony część gospodarstw wrażliwych przestawałaby korzystać z pomocy, a z drugiej nowe gospodarstwa byłyby identyfikowane jako wrażliwe.

¹²¹¹Koszt funkcjonowania (koszty organizacyjne związane z rekrutacją i przeszkoleniem mistrzów, wolontariuszy, kosztami warsztatów itp.) brytyjskiego programu Big Energy Saving Network (w okresie między wrześniem 2013 a marcem 2014) wyniósł około 900 000 funtów. Co daje mniej więcej (w zależności od kursu funta) od około 4 800 000 zł do 5 400 000 zł. Nie jest to duża kwota w porównaniu do kwot przewidzianych na sam system. Zob. Evaluation of the Big Energy Saving Network. Final report z 2015 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 16.11.2015), s. 2 i nast.

¹²¹²Por. Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 149.

Przedstawione propozycje wydają się więc nie tylko właściwie ukierunkowane, ale także finansowo zbalansowane względem finansowych możliwości państwa. Planowana ingerencja spełnia więc podstawowych wymóg proporcjonalności.

3.3.3.2. Efektywność energetyczna

Działania ukierunkowane na zmniejszenie zużycia oraz poprawę efektywności energetycznej w początkowej fazie świadczenia pomocy powinny przebiegać równolegle. Przy czym większość wrażliwych gospodarstw domowych będzie wymagało zarówno doraźnej pomocy finansowej (przeznaczonej na spłatę zadłużenia oraz uniknięcie wstrzymania dostaw), jak i wdrożenia środków, które zapobiegą powstaniu zadłużenia w przyszłości. Doraźna pomoc finansowa nakierowana na cenowy czynniki wrażliwości gospodarstw domowych odbiorców energii elektrycznej jest tylko jednym z kilku elementów wspierających. Wszechstronne analizy prowadzone w Wielkiej Brytanii wskazują wszakże, że wrażliwość energetyczna nie jest tylko i wyłącznie skutkiem złej kondycji finansowej gospodarstw domowych, gdyż (podobnie jak w przypadku ubóstwa energetycznego) na wykluczenie energetyczne wpływa zarówno poziom zużycia energii¹²¹³, indywidualne czynniki związane z charakterystyką danego gospodarstwa, jak i niska efektywność energetyczna.

Doświadczenia innych krajów europejskich wskazują także, że to właśnie na efektywność energetyczną warunkującą wrażliwość energetyczną powinna być skierowana największa pomoc. Przystępność i powszechny dostęp do określonych usług wiąże się bowiem ze zdolnością do monitorowania oraz kontrolowania wydatków. Obniżając trwale poziom zużycia energii elektrycznej (a co za tym idzie poprawiając efektywność energetyczną gospodarstwa domowego) możliwa jest systematyczna poprawa sytuacji części wrażliwych gospodarstw domowych. Tylko inwestując w ten czynnik możliwe jest skuteczne i trwałe wyciągnięcie ze stanu wrażliwości energetycznej najmniej nią dotkniętych odbiorców oraz stopniowe polepszanie sytuacji gospodarstw najgorzej sytuowanych.

Etap diagnozy

Przechodząc do szczegółów, beneficjent nowego modelu pomocy (bez względu na to czy dokonał samoidentyfikacji czy też został zidentyfikowany przez doradcę odbiorcy) musiałby na wstępie przejść etap diagnozowania przyczyn wrażliwości jego gospodarstwa domowego. Diagnoza obejmowałaby m.in. analizę poziomu zużycia energii elektrycznej przy jednoczesnym doradztwie, w zakresie jego zmniejszenia. Doradca – we współpracy z odbiorcą – tworzyłby Plan Poprawy Zużycia Energii (PPZE), w którym prócz diagnozy znajdowałyby się przede wszystkim przydatne dla odbiorcy wskazówki, jak najskuteczniej obniżyć zużycie (np. wymiana oświetlenia na energooszczędne, zmiana nawyków), szacowane koszty zmian, sposób ich sfinansowania oraz planowane oszczędności. Przy czym PPZE byłby nie tylko podstawą do wyliczenia wielkości pomocy finansowej przyznawanej przez ośrodek pomocy społecznej, ale dawałby odbiorcy pewnego rodzaju receptę, jak najłatwiej poprawić sytuację gospodarstwa domowego, w zakresie wielkości i kosztów energii elektrycznej. Jest to o tyle istotne, że wrażliwe gospodarstwa domowe mogą charakteryzować się pewną życiową nieporadnością, konsekwentne wdrażanie zmian przy pomocy prostego oraz jednoznacznego przekazu wydaje się mieć większą szansę na powodzenie, aniżeli samo prowadzenie rozmów z odbiorcą.

¹²¹³Wysoki poziom zużycia energii charakteryzuje część gospodarstw domowych. Wrażliwość pozostałych przejawia się natomiast koniecznością ograniczania do minimum zużycia energii ze względu na jej wysokie ceny. Wysoki poziom zużycia może być skutkiem zarówno nieumiejętnego korzystania z posiadanych artykułów gospodarstwa domowego lub dodatkowego ogrzewania lokalu przy pomocy urządzeń elektrycznych. Niski poziom zużycia może natomiast być efektem posiadania energochłonnych urządzeń i ograniczania zużycia poprzez niekorzystanie z nich. O wrażliwości energetycznej należy mówić także w drugim przypadku, ponieważ niskie zużycie może się wiązać z wysokimi cenami energii i niską efektywnością energetyczną zajmowanego lokalu. Obie grupy odbiorców wymagają odmiennego podejścia i tu najlepszym wyjściem wydaje się doradca odbiorcy.

Kluczowe wydaje się też utrzymanie stałego kontaktu odbiorcy z doradcą. Inaczej wygląda bowiem system oparty na jednorazowym kontakcie, inaczej kiedy odbiorca może w każdej chwili zwrócić się do doradcy z pytaniami. Co więcej, jest to cały czas ten sam doradca, co daje odbiorcy pewność, że osoba ta rozumie jego sytuację i widzi pozytywne lub negatywne zmiany. Potrafi także na nie szybko reagować. PPZE ma także inną zaletę – tworzy niezbędny horyzont czasowy planowanych zmian we wrażliwym gospodarstwie domowym, dzięki czemu możliwa jest systematyczna ocena postępów oraz skuteczności wdrażanych rozwiązań.

3.3.3.3. Aktywność na rynku energii

Obecność państwa w sektorze energetycznym kojarzy się przede wszystkim ze stosowaniem instrumentów władczych, kierowanych do przedsiębiorstw. Nie jest to jednak jedyny sposób wpływania na przebieg procesów w sektorze. Ingerencja może bowiem dotyczyć także odbiorców, a w szczególności odbiorców w gospodarstwach domowych. Tak więc trzecią, wielokrotnie podkreślaną w piśmiennictwie europejskim przyczyną wrażliwości gospodarstw domowych jest brak aktywności na rynku energii. Dojrzały rynek energii (rynek, na którym funkcjonuje kilka przedsiębiorstw posiadających dostęp do infrastruktury technicznej) zmusza przedsiębiorstwa obrotu (sprzedawców) do aktywnych działań, mających na celu przyciągnięcie nowych odbiorców, kupujących energię na warunkach proponowanych przez sprzedawców. Korelatem tych działań, są więc działania po stronie kupujących, którzy wybierają spośród kilku dostawców, kierując się wypełnieniem przez nich warunków akceptowanych przez kupujących¹²¹⁴. Opisana sytuacja jest jednak zjawiskiem niezwykle rzadkim, a aktywność odbiorców na rynku energii jest wypadkową wielu różnych okoliczności, takich jak łatwość dokonania zmiany, ilość ofert czy też świadomość odbiorców oraz związana z tym motywacja. Określona sytuacja jest także efektem wcześniejszych decyzji o ewentualnych zmianach i tradycji danego rynku. W warunkach zmonopolizowanego sektora odbiorca nie miał możliwości zmiany sytuacji, jednak wraz z postępującymi procesami demonopolizacyjnymi, prywatyzacyjnymi oraz liberalizacyjnymi, aktywność odbiorców zaczęły wymuszać nie tylko zmiany w sektorze, ale także premiować aktywnych odbiorców, którzy poprzez dokonywane zmiany sprzedawców korzystali z dobrodziejstw, jakie daje konkurencyjny rynek energii¹²¹⁵. Tego typu zmiany nie są jednak wolne do zagrożeń, dlatego też podobnie jak większość radykalnych zmian, wspomniane procesy stworzyły grupę wygranych i przegranych¹²¹⁶, a brak aktywności stał się istotną przyczyną wrażliwości energetycznej gospodarstw domowych.

Od 1.7.2007 r. (uzyskanie przez wszystkich odbiorców prawa do zmiany sprzedawcy) zmiany dokonało stosunkowo niewielu odbiorców, choć w przypadku segmentu odbiorców w gospodarstwach domowych odnotowuje się trwały wzrost. Brak jest jednak badań, które przybliżyłyby charakterystykę odbiorców oraz przyczyny dokonywania przez nich zmian. Doświadczenie każe jednak zakładać, iż w tej grupie jest stosunkowo niewielu odbiorców we wrażliwych gospodarstwach domowych¹²¹⁷.

¹²¹⁴Z. Muras, *Paradoks liberalizacji...*, op. cit., s.116.

¹²¹⁵Regulator brytyjskiego rynku energii (OFGEM) prowadził na przestrzeni ostatnich lat badania w zakresie wpływu aktywności odbiorców (zmiany sprzedawców) na wysokość rachunków za energię. Wyniki wskazują, że przedsiębiorstwa różnicowały marże w zależności od aktywności odbiorców. Marże dla tzw. zasiedziały (stick) odbiorców były wyższe, niż dla odbiorców aktywnie zmieniających sprzedawcę. Zob. Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 125.

¹²¹⁶J. Hills opisując wygranych (winners) wskazuje na korzystanie przez nich ze środków poprawiających efektywność energetyczną. Natomiast przegrani (losers) to odbiorcy ponoszący koszty zmian w sektorze, ale nie korzystający z dobrodziejstw konkurencyjnego rynku energii. Zob. Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 106.

¹²¹⁷Z badań sondażowych przeprowadzonych na zlecenie PBS (sierpień 2014 r.) wynika, że 31 % Polaków nie wie jak dokonać zmiany sprzedawcy energii elektrycznej, a 22 % nawet nie ma świadomości, że istnieje taka możliwość. Ponadto, 34 % Polaków nie ma wiedzy

Jak wiadomo, zachodzące w sektorze zjawiska są ze sobą powiązane. Dlatego brak aktywności odbiorców wpływa także pośrednio na praktyki sprzedawców energii. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Prezesa URE, docierają do niego sygnały dotyczące stosowania przez pewną grupę sprzedawców agresywnej polityki marketingowo – sprzedażowej, i to zarówno podczas prezentacji oferty, jak i zawierania nowych umów sprzedaży¹²¹⁸. W konsekwencji, z powodu takich działań oraz braku rzetelnych informacji, u niektórych odbiorców brak jest zaufania nie tylko do przedsiębiorstw sektora, ale przede wszystkim do samego rynku oraz funkcjonujących w nim procedur, w szczególności zaś procedury zmiany sprzedawcy¹²¹⁹.

Informacja jako element racjonalizacji dokonywanych wyborów

Osoby nieaktywne często nie mają dostępu do informacji umożliwiających podjęcie prawidłowych decyzji, a nawet jeżeli mają, to nie potrafią właściwie tego dostępu wykorzystać. Zdarza się przecież, że odbiorcy nie rozumieją przekazywanych im informacji. Wolny i zliberalizowany rynek energii wymaga bowiem od odbiorców nie tylko aktywności, ale także pewnej wiedzy oraz świadomości swoich praw, które są niezbędne, aby móc w pełni korzystać z efektów liberalizacji. Konsekwencją braku zainteresowania odbiorców rynkiem jest jego obecny stan, w którym przedsiębiorstwom energetycznym nie zależy na jakości obsługi klienta z grupy G11. Przedsiębiorstwa nie obawiają się utraty odbiorców niezadowolonych z jakości obsługi, a niska aktywność odbiorców na rynku warunkuje brak zainteresowania przedsiębiorców walką o nowych klientów. Przy obecnym wskaźniku zmian sprzedawców (co jest dobrym wyznacznikiem aktywności oraz dojrzałości rynku) nie jest więc opłacalne obniżanie ceny i przyciąganie tym nowych odbiorców w gospodarstwach domowych, skoro ilość kupowanej przez nich energii jest stosunkowo niewielka¹²²⁰.

Ze względu na małą aktywność odbiorców we wrażliwych gospodarstwach domowych, nowy model zakłada indywidualne podejście do wrażliwości każdego odbiorcy, w tym także do jego aktywizacji. Umożliwia tym zarówno właściwe ukierunkowanie podejmowanych działań, jak i maksymalizację skuteczności. Prezentowane podejście wymaga jednak przeorientowania priorytetów pomocy w ten sposób, aby w pierwszej kolejności wykorzystać potencjał odbiorców wrażliwych i pobudzić ich aktywność (np. ucząc nowych zachowań w zakresie korzystania z energii), dając tym samym wyraz zasadzie pomocniczości. Dzięki spotkaniom z odbiorcami, doradcy odbiorcy mogliby każdorazowo przeanalizować sytuację potencjalnego odbiorcy wrażliwego, w zakresie przyczyn obecnej sytuacji, w odniesieniu do dostaw energii elektrycznej oraz możliwości jej poprawy po wdrożeniu nowych zasad zaproponowanych przez doradcę. Doradztwo obejmowałoby nie tylko analizę zużycia

o innych (alternatywnych) sprzedawcach energii czy są alternatywni sprzedawcy energii. Badania te pokazują także, że aż 42 % badanych nie ma wiedzy jakie korzyści przyniosłaby im zmiana sprzedawcy. Zob. U Polaków nadal słabo z wiedzą na temat możliwości zmiany sprzedawcy energii elektrycznej z 20.11.2014 r. [online]. Dostępny: <www.cire.pl> (dostęp: 24.11.2014), s. 1 i nast.

¹²¹⁸Ostatnie informacje przedstawione przez URE pokazują, że w ciągu ostatnich 3 lat funkcjonowania w URE specjalnej komórki, do której można zgłaszać problemy związane z procedurą zmiany sprzedawcy, liczba zgłoszeń wzrosła prawie dwukrotnie. O ile w 2012 r. było ich 2 636, o tyle w 2016 r. już 4 941. Zob. URE: rośnie liczba skarg na nieuczciwych sprzedawców prądu i gazu z 11.3.2017 r. [online]. Dostępny: <www.wyborcza.biz> (dostęp: 12.3.2017 r.).

¹²¹⁹Brak zaufania jest również spowodowany niezgodnymi z prawem praktykami przedsiębiorstw, co w połączeniu z asymetrią informacji stwarza pole do nadużyć. W sprawozdaniu z działalności za 2013 r. Prezes URE wskazał na kilka przykładów nieuczciwych praktyk przedsiębiorstw, do których należą m.in. podawanie się akwizytorów przedsiębiorstw za pracowników URE lub przedstawicieli dotychczasowego sprzedawcy energii oraz nieinformowanie konsumentów o wszystkich elementach oferty w postaci np. dodatkowego obowiązkowego ubezpieczenia. Zob. Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2013 r., Biul. URE 2014, Nr 2, s. 22 – 23.

¹²²⁰Na marginesie prowadzonych rozważań, należy zwrócić uwagę, że stosunkowo niewielka liczba odbiorców zmieniających sprzedawcę energii wynika nie tylko z niskiej świadomości konsumentów, ale także z działań samych przedsiębiorstw, które dążąc do utrzymania *status quo*, utrudniają odbiorcom dokonanie zmian. Zdarzają się bowiem przypadki wstrzymywania przez niektóre OSD procedury zmiany sprzedawcy w przypadku zgłoszenia sprzeciwu przez dotychczasowego sprzedawcę. I choć Prezes URE słusznie uznał, że (...) *procedura zmiany sprzedawcy winna być dokończona zgodnie z wolą odbiorcy* (...) to takie działania mają duży wpływ na liczbę zmian sprzedawców w skali całego kraju. Zob. Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2013 r., Biul. URE 2014, Nr 2, s. 188 – 189.

energii elektrycznej, taryfy odbiorcy, ale także ewentualnych finansowych korzyści ze zmiany sprzedawcy, procedury zmiany sprzedawcy oraz porad, w zakresie poprawy efektywności energetycznej oraz oszczędności energii elektrycznej. W celu zmniejszenia kosztów energii, doradca odbiorcy, w ramach PPZE, mógłby zobowiązać odbiorcę do dokonania zmiany sprzedawcy (np. w ramach programów grupowych zmian sprzedawcy), zmiany taryfy lub zmiany sposobu odbioru dostaw (przejście na formułę licznika przedpłatowego). W ten sposób aktywizowałaby odbiorcę do skorzystania z nowych rozwiązań, z których dotychczas nie korzystał. Nowe podejście zakłada więc, że tylko przez aktywność – a nie bierność – możliwe jest wyjście z wykluczenia energetycznego. Co wpływa także na zakres publicznoprawnej ingerencji w liberalizujący się sektor.

3.3.3.4. Inne przyczyny losowe

Punktem wyjścia dla nowego modelu jest także przekonanie, że należy działać *ex ante*, a nie *ex post*¹²²¹. Prospołeczna ingerencja państwa jest bowiem skuteczna wtedy, gdy jest jednocześnie szybka oraz bezpośrednia. Obecny model opiera się natomiast na regulacji *ex post*, czyli reakcji już po popadnięciu w stan wrażliwości energetycznej. Preferowanie działań *ex ante* wymaga jednak stworzenia dodatkowych mechanizmów pomocowych, stanowiących odpowiedź na występowanie wielu różnorodnych ryzyk (zdarzeń losowych). W kontekście wcześniejszych uwag, uzasadniony wydaje się więc pogląd Zespołu do Spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie, który postuluje, aby mówić o odbiorcach wrażliwych również w sensie społecznym, a nie tylko ekonomicznym¹²²². Ostatnia grupa ryzyk jest jednak kategorią pojemną. Z natury wrażliwości energetycznej wynika bowiem, że sytuacja każdego odbiorcy jest wypadkową skorelowanych czynników i ryzyk, wykraczających poza stosunkowo proste kategorie cen energii, poziomu zużycia oraz efektywności energetycznej.

Chociaż brak jest w tym zakresie reprezentatywnych badań dla Polski, na podstawie brytyjskich doświadczeń można wskazać, że istnieje kilka głównych czynników ryzyka, takich jak niepełnosprawność, długotrwała choroba, samotne wychowywanie dzieci, bezrobocie, status emeryta lub rencisty, niskie wykształcenie, wielodzietność, miejsce zamieszkania (miasto/wieś), przynależność do mniejszości etnicznej, zbyt wczesne przejście na emeryturę lub rentę, jak również przynależność do grupy tzw. *working poor*, czyli osób, które pomimo zatrudnienia osiągają tak niskie dochody, że nie są w stanie zapewnić rodzinie odpowiednich warunków życia¹²²³. Każde ze wspomnianych ryzyk może znacząco wpłynąć na sytuację gospodarstwa domowego, powodując (lub powiększając) jego wrażliwość energetyczną. Dlatego też – choć zwalczanie wspomnianych zagrożeń należy przede wszystkim do zadań pomocy społecznej – kwestie te powinno uwzględnić się również w nowym modelu. Propozycja dotyczy więc stworzenia ogólnych mechanizmów wspierających wrażliwe gospodarstwa domowe, jednak tym razem opartych na kryterium funkcjonalnym,

¹²²¹Prawodawca uzasadniając wprowadzenie obecnego modelu wskazywał, że opiera się on na działaniach *ex ante*. Jednak działania te są tylko w pewnym stopniu podejmowane *ex ante*. Nowy model idzie jednak dalej w zakresie podejmowania działań *ex ante*, nie dopuszczając nie tylko do popadnięcia w stan wrażliwości energetycznej, ale także pogłębiania się jego zakresu oraz zasięgu.

¹²²²Raport końcowy Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu* z 31.3.2008 r. przygotowany przez I. Figaszewską i innych [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl> (dostęp: 5.7.2014), s. 31 – 32.

¹²²³Zob. Wspólne sprawozdanie 2008 w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej. Integracja społeczna, emerytury, opieka zdrowotna i opieka długoterminowa z 2008 r., przygotowane przez Dyрекję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej [online]. Dostępne: <www.bookshop.europa.eu> (dostęp: 19.2.2014), s. 4; Podsumowanie Raportu Polska 2030. Wyzwania rozwojowe z 2009 r., przygotowane przez Zespół Doradców Strategicznych premiera D. Tuska [online]. Dostępny: <www.zds.kprm.gov.pl> (dostęp: 22.5.2013), s. 10 i 278; Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2010) 758 z 16.12.2010 r. Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej, OJ C 94, 26.3.2011.

a nie na wyrównywaniu poziomu dochodów. W konsekwencji nowy model oprócz pomocy finansowej i doradczej powinien umożliwiać także uzyskanie przez odbiorców doświadczających trudności związanych z dostawami energii elektrycznej lub gazu innych rodzajów pomocy.

Najprostszym oraz stosunkowo niedrogim rozwiązaniem jest uruchomienie bezpłatnej, całodobowej i ogólnokrajowej infolinii, która będzie udzielała dzwoniącym porad m.in. w zakresie sposobu uzyskania pomocy od doradcy odbiorcy (wskazanie kontaktu), rodzajów świadczonej pomocy oraz doradztwa, w zakresie oszczędności energii¹²²⁴. W ramach współpracy z przedsiębiorstwami energetycznymi, podmioty te mogłyby informować pracowników infolinii o dobrowolnie świadczonej pomocy na danym terenie¹²²⁵. Już obecnie w ramach URE oraz jego terenowych delegatur działa infolinia, udzielająca informacji na temat procedury zmiany sprzedawcy. Działa także druga infolinia, obsługiwana w ramach statutowej działalności Punktu Informacyjnego dla Odbiorców Energii i Paliw Gazowych (w ramach Departamentu Rozwoju Rynków i Spraw Konsumentkich w URE)¹²²⁶. Brak szerszej świadomości ich istnienia oraz brak całodobowej obsługi odbiorców (działa tylko w godzinach pracy URE) wpływa na stosunkowo małe zainteresowanie. Aby osiągnąć lepsze wyniki oraz zwiększyć zainteresowanie odbiorców wystarczyłoby zmodyfikować działalność obu infolinii¹²²⁷, łącząc je i wydłużając czas świadczenia porad. Przy czym należałoby także zwiększyć zakres udzielanych przez nie informacji. Odczuwalną zmianą byłoby także umieszczanie numeru infolinii na wszystkich fakturach dla odbiorców. Dzięki temu znacznie wzrosłaby jej rozpoznawalność, co przyczyniłoby się do zwiększenia liczby udzielanych porad. Wsparcie dla infolinii mogłaby stanowić strona internetowa, wraz z kalkulatorem taryf i informacjami o zmianie sprzedawcy. Obecnie działa kilka takich stron¹²²⁸, gdyby jednak taki kalkulator (porównywarka ofert) znajdował się na stronie internetowej, której adres byłby umieszczony na każdej fakturze za energię (nałożenie odpowiednich obowiązków na przedsiębiorstwa energetyczne), to można oczekiwać większego zaufania do tego typu narzędzia ze strony odbiorców. Pomimo, że jest to dobre narzędzie, odbiorcy nie potrafią do niego dotrzeć oraz posługiwać się nim. Tu pojawia się więc także zapotrzebowanie na doradców odbiorcy oraz warsztaty, które popularyzowałyby korzystanie ze strony internetowej oraz kalkulatora.

Siłą proponowanych rozwiązań jest ich zróżnicowanie, a co za tym idzie lepsze dopasowanie do zmieniających się potrzeb odbiorców. Można zaproponować, aby nowy model, w odniesieniu do innych ryzyk mógł oferować pomoc rzeczową (np. wymiana żarówek na energooszczędne), przewidywać zakaz wstrzymywania dostaw w określonych miesiącach (od listopada do marca), bądź też wprowadzać kupony uprawniające do zakupu określonych dóbr lub usług wpływających na podniesienie energooszczędności danego gospodarstwa domowego. Tego typu rozwiązania gwarantowałyby, że wrażliwe energetycznie gospodarstwa domowe otrzymują te dobra i usługi, które są im faktycznie potrzebne.

3.3.4. Monitoring i struktura organizacyjna

Prezentowane w pracy podejście opiera się na stworzeniu modelu, który wciąż się rozwija i doskonali sposoby działania (zgodnie z teorią zmiany), osiągając przy tym założone cele. W obecnym

¹²²⁴Podobne rozwiązanie funkcjonuje już w Wielkiej Brytanii i jest to rządowa infolinia Energy Saving Advice Service (ESAS). Dzwoniący mogą uzyskać tam informacje o możliwości obniżenia rachunku oraz poprawy efektywności energetycznej zajmowanego lokalu.

¹²²⁵Byłby to rodzaj obowiązku publicznego nałożony na te przedsiębiorstwa.

¹²²⁶Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2013 r., Biul. URE 2014, Nr 2, s. 190.

¹²²⁷Dane za 2013 r. pokazują, że przeważająca większość porad (udzielanych przez działający w ramach URE Punkt Informacyjny dla Odbiorców Energii i Paliw Gazowych) odbywa się poprzez kontakt telefoniczny (87,5% zgłoszonych zapytań). Ten typ komunikacji ma więc ogromny potencjał. Zob. Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2013 r., Biul. URE 2014, Nr 2, s. 190.

¹²²⁸Ibidem, s. 199. Najpopularniejszą stroną jest www.ure.gov.pl (liczba odsłon głównego serwisu w 2013 r. to aż 3 628 687). W ramach tej strony działa Cenowy Energetyczny Kalkulator Internetowy – CENKI – (liczba odsłon w 2013 r. to 102 968). Drugą stroną jest dedykowana zmianie sprzedawcy www.MaszWybor.ure.gov.pl (313 722 odsłon w 2013 r.).

systemie nie ma jednak podmiotu, na którym spoczywałby obowiązek monitorowania czy system działa zgodnie z założeniami i czy wypłacane dodatki energetyczne są właściwie wykorzystywane (na pokrycie kosztów dostarczanej energii lub na poprawę energochłonności zajmowanych lokali). Odwołując się więc do warunków świadczenia pomocy publicznej można zauważyć, że niezwykle istotnym elementem w kontekście legalności oraz efektywności jest jej monitorowanie oraz ewaluacja. Konieczne jest więc dokonywanie oceny wartości ingerencji publicznej za pomocą określonych kryteriów (np. użyteczności i skuteczności), przy jednoczesnym uwzględnieniu stopnia zaspokajania potrzeb, których dotyczyła ingerencja. Monitoring powinien być więc oparty na odpowiednio zebranych informacjach i na bieżąco interpretowany przez pryzmat proporcjonalności ingerencji. Przy czym wspomniane monitorowanie odbywa się zarówno na etapie projektowania (ewaluacja *ex ante*), wdrażania, jak i rzeczywistego funkcjonowania w warunkach wolnego rynku i konkurujących podmiotów (bieżąca – *on going evaluation*).

Rozbudowany powinien być także system raportowania, co sprzyja ocenie skuteczności oraz efektywności świadczonej pomocy. Zakres monitorowania determinuje także konieczność koordynacji. Dlatego po stronie krajowej podmiotem odpowiedzialnym byłby Prezes UOKIK. Może się wydawać, że środki przewidziane dla pomocy publicznej są maksimum, koniecznym dla zapewnienia tej szczególnej formie ingerencji w wolny rynek odpowiednich ram jej świadczenia. Jednak system pomocy odbiorcom wrażliwym energii elektrycznej również polega na wydatkowaniu publicznych funduszy, dlatego wskazanym byłoby stosowanie do niego podobnych reguł monitorowania.

Biorąc pod uwagę uzasadnienie projektu, wprowadzającego regulacje dotyczące odbiorców wrażliwych na grunt *PrEn*, można uznać, że obecny system oparty jest w dużej mierze na wyobrażeniach oraz nieweryfikowalnych w praktyce opiniach jego twórców. Brak jest bowiem jakichkolwiek informacji, czy przeprowadzono badania określające rzeczywisty wpływ wprowadzanych rozwiązań na kształt zjawiska wrażliwości energetycznej. Potrzeby odbiorców stale się zmieniają. Konieczne jest więc kontrolowanie zarówno już funkcjonujących rozwiązań (istniejących w ramach zapewnienia usług powszechnych obowiązków), jak i planowanie nowych. Takie podejście umożliwia przede wszystkim bieżące korygowanie ingerencji w czasie jej trwania, eliminując ewentualne problemy. Tak więc, aby zabezpieczyć interes odbiorców w gospodarstwach domowych nowy model (w przeciwieństwie do obecnego) powinien zawierać element stałego monitorowania, zarówno zmian zachodzących po stronie beneficjentów (ich ilości, przyczyn wrażliwości oraz potrzeb), jak i skuteczności modelu w praktyce. Wprowadzenie nawet najlepszych regulacji prawnych nie gwarantuje jednak ich skutecznego funkcjonowania, a co za tym idzie gwarancji odpowiedniego poziomu ochrony odbiorców we wrażliwych energetycznie gospodarstwach domowych. Zrozumienie jak działa dany system pomocy wymaga więc pogłębionej analizy zarówno dotychczasowych doświadczeń, jak i oczekiwań, co do przyszłych skutków wdrażanych rozwiązań. Stąd też konieczność ciągłego monitorowania działania systemu oraz jego skuteczności.

Pozyskiwanie informacji

Podstawowych informacji podlegających monitorowaniu będzie dostarczał sam odbiorca we wrażliwym gospodarstwie domowym oraz ankieta/badanie przeprowadzane przez doradcę odbiorcy (albo pracownika ośrodka pomocy społecznej), szczegółowo opisujące sytuację odbiorcy. Drugim źródłem informacji mogą być także anonimowe ankiety rozdawane podczas warsztatów. Kolejnych informacji dostarczy PPZE, który będzie stanowić punkt odniesienia dla monitoringu skuteczności wdrażanych rozwiązań. Dokument ten wskaże więc jakie cele dane gospodarstwo domowe ma do osiągnięcia (np. redukcja zużycia oraz zmiana taryfy na bardziej dopasowaną do potrzeb) oraz wdrażane środki (zmiana umowy z przedsiębiorstwem energetycznym, wymiana oświetlenia

na energooszczędne oraz wdrożenie nowych reguł w zakresie korzystania ze sprzętów gospodarstwa domowego). W ten sposób państwo świadcząc pomoc, będzie mogło weryfikować efektywność podjętych działań. Nowy model (podobnie jak obecny) będzie jednak funkcjonował w zmieniających się warunkach społeczno – gospodarczych. Tak więc na jego skuteczność wywierać wpływ będą także inne czynniki, na pierwszy rzut oka tylko pośrednio z nim powiązane. Prawidłowy monitoring powinien uwzględniać więc także wpływ zewnętrznych (w stosunku do modelu) czynników, które mogą kształtować ogólną ocenę skuteczności proponowanych rozwiązań.

Istnieje kilka różnych metod monitorowania. W praktyce życia gospodarczego najlepsze efekty daje system oparty na wielostopniowej ocenie oraz cyklicznej ewaluacji. Dzięki czemu możliwe jest zarówno szybkie reagowanie, jak i korekta nieefektywnych rozwiązań. Wspomniane monitorowanie może dotyczyć zarówno oceny skuteczności, w zakresie ilości osób, którym udziela się pomocy, jak i ilości osób, którym pomoc jest udzielana oraz zakresu i rodzaju planowanej pomocy dla odbiorców wychodzących z wrażliwości energetycznej. Wzorem innych krajów można więc mierzyć nie tylko zmiany w zakresie liczby beneficjentów, ale przede wszystkim głębokość ich wrażliwości oraz etapy wychodzenia z niej¹²²⁹. Skala mobilności ekonomicznej wskazuje bowiem, że dynamika zmian sytuacji społeczno – ekonomicznej jest duża, a trwały problem ubóstwa dotyczy stosunkowo ograniczonej grupy. Skoro więc głębokie ubóstwo jest, co do zasady, stanem przejściowym, to polityka państwa powinna uwzględnić tę kwestię. W konsekwencji zaś, dopiero zbadane w ten sposób zróżnicowanie w obrębie wrażliwych energetycznie gospodarstw daje podstawy do różnicowania intensywności ich ochrony.

Punktem wyjściowym dla monitoringu jest PPZE, którego skuteczność byłaby weryfikowana po raz pierwszy po 3 miesiącach (i dalej, co 3 miesiące) od wdrożenia zmian (ewaluacja okresowa). Oceny realizacji dokonywałby doradca odbiorcy samodzielnie, lub wraz z pracownikiem ośrodka pomocy społecznej. W przypadku pozytywnych efektów, pomoc byłaby nadal udzielana zgodnie z PPZE¹²³⁰. Brak poprawy wiązałby się natomiast z ponowną wizytą doradcy odbiorcy, ponowną oceną przyczyn złej sytuacji odbiorcy, identyfikacją przyczyn braku poprawy oraz ewentualną zmianą środków przewidzianych dla danego odbiorcy. Dane o skuteczności świadczonej pomocy byłyby gromadzone na poziomie ośrodków pomocy społecznej, które w 3 kwartale następnego roku po wdrożeniu modelu¹²³¹ przygotowywałyby zbiorcze wyniki dla organu sprawującego nadzór nad systemem wsparcia. Na podstawie tych danych organ nadzorujący mógłby modyfikować ilość środków finansowych przeznaczonych na kolejne lata funkcjonowania systemu. Co więcej, dysponując kompleksowymi danymi o efektach funkcjonowania systemu organ nadzorujący system będzie mógł (jeżeli zajdzie taka potrzeba) podjąć decyzję o zmianach w założeniach systemu w celu poprawy jego skuteczności. Takie ukształtowanie procesu monitorowania funkcjonowania systemu miałoby także wiele innych zalet, a gromadzenie różnorodnych informacji umożliwiłoby tworzenie baz dobrych praktyk (na różnych poziomach funkcjonowania systemu), mogących stanowić inspiracje dla innych uczestników systemu wsparcia¹²³².

¹²²⁹W tym miejscu należy odwołać się do nauk ekonomicznych. Projektowane rozwiązania powinny bowiem uwzględniać także fakt, że dochody ludzi zmieniają się w ciągu całego życia, podlegając przy tym prawidłowościom dotyczącym przykładowo zmniejszenia dochodów wraz z przejściem na emeryturę. Zob. N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Mikroekonomia...*, op. cit., s. 549 i nast.

¹²³⁰Monitoring ma także dodatkowy pozytywny skutek. Przekazywanie odbiorcom informacji na temat poprawy ich sytuacji (efektów zmiany przyzwyczajęń) będzie w wielu przypadkach zachętą do dalszego oszczędzania energii.

¹²³¹Powstanie pierwszego obowiązku sprawozdawczego byłoby uzależnione od terminu wejścia w życie zaproponowanych rozwiązań. Najodpowiedniejszym terminem wydaje się upływ przynajmniej pełnego roku kalendarzowego funkcjonowania systemu.

¹²³²W funkcjonowanie systemu mogłyby włączyć się także Obserwatoria Integracji Społecznej (16 OIS), funkcjonujące przy Regionalnych Ośrodkach Polityki Społecznej. Gminy mogłyby przekazywać gromadzone dane nie tylko organowi nadzorującemu, ale także właściwym OIS, które są odpowiedzialne za gromadzenie danych i przeprowadzanie badań na poziomie regionalnym. W ten sposób OIS w ramach już prowadzonej działalności zajmowałyby się także badaniem, monitorowaniem oraz analizą zjawiska. Co umożliwiłoby późniejsze formułowanie rekomendacji zmian lub proponowaniu przez nie nowych rodzajów działań.

W Polsce nie ma tradycji oceniania systemu przez osoby w nim funkcjonujące i biorące bezpośredni udział w określonych działaniach (ewaluacja wewnętrzna). Czas to zmienić, ewaluacja mogłaby więc dotyczyć także doświadczeń i praktycznych wniosków zarówno doradców odbiorcy, jak i pracowników pomocy społecznej. Odpowiednim narzędziem wydają się w tym przypadku ankiety i wywiady, które wniosłyby znaczny wkład w poznanie zalet oraz słabości funkcjonujących rozwiązań. Wskazałyby także na problemy i przeszkody w świadczeniu pomocy, umożliwiając wprowadzenie odpowiednich zmian.

Przechodząc do dalszych rozwiązań, przez analogię do art. 20b *PrEn*, wskazanym byłoby wprowadzenie także po stronie ministra właściwego do spraw energii obowiązku monitorowania realizacji celu, w postaci zmniejszania skali oraz głębokości zjawiska wrażliwości energetycznej gospodarstw domowych na podstawie danych przekazywanych przez Prezesa URE, Prezesa UOKiK oraz wojewódzkich koordynatorów. Prawidłowy monitoring wymaga raportowania. System winien opierać się więc na corocznym raportowaniu, w zakresie ilości beneficjentów, wykorzystania środków oraz efektywności pod względem wychodzenia z wrażliwości energetycznej.

Dotychczasowe polskie doświadczenia (z okresu wieloletnich prac legislacyjnych nad obecnym modelem) jednoznacznie wskazują, że problematyka wrażliwości energetycznej nie dotyczy tylko prawa energetycznego, ale także innych obszarów, takich jak polityka społeczna (powiązania wrażliwości energetycznej z innymi czynnikami ryzyka, takimi jak niskie dochody i niepełnosprawność) oraz szeroko rozumiana polityka gospodarcza, nie wspominając już o kwestiach finansowych. W tym miejscu można odwołać się do rozwiązań brytyjskich, gdzie stworzono międzyresortowy zespół koordynujący działania różnych ministerstw w zakresie walki z ubóstwem energetycznym. Analogiczne rozwiązania dla wrażliwych energetycznie gospodarstw domowych mogłyby funkcjonować także w Polsce, poprzez stworzenie międzyresortowego zespołu pod kierownictwem ministra właściwego do spraw energii¹²³³, w skład którego wchodziłoby także przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Finansów, przedstawiciele organizacji pozarządowych związanych z tematyką wrażliwości energetycznej, przedstawiciele URE oraz 16 wojewódzkich koordynatorów systemu. Zespół w tym składzie dysponowałby odpowiednią wiedzą oraz kompetencjami do stworzenia spójnej strategii walki z wrażliwością energetyczną¹²³⁴.

Ważnym elementem wspierającym działanie międzyresortowego zespołu mógłby być Prezes URE, który – w określonym zakresie monitorowałby funkcjonowanie systemu. Takie podejście znajduje uzasadnienie przede wszystkim w analizie ewolucji kompetencji organu (ich zakresu oraz charakteru), bo choć jego zadania nadal ogniskują się głównie wokół regulacji rynku gazu i energii, to w coraz większym stopniu dotyczą też (...) *szeroko pojętego monitoringu funkcjonowania regulowanych sektorów, wsparcia istotnych aspektów ich rozwoju (...) kontroli i sprawozdawczości wynikającej m.in. z obowiązku realizacji współpracy międzynarodowej(...)*¹²³⁵.

¹²³³Kompetencja stworzenia tego typu zespołu znajduje oparcie w art. 34 ustawy o działach administracji rządowej, mówiącym m.in., że (...) *w zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane (...)*. Ostateczny kształt i skład zespołu będzie jednak zależał od wielu czynników polityczno – ekonomicznych. Alternatywnym wyjściem mogłoby być także powołanie (zamiast międzyresortowego zespołu) społecznej rady ds. wrażliwości energetycznej, która działałaby jako organ pomocniczy ministra właściwego do spraw energii. W takim przypadku do kompetencji społecznej rady należałoby opracowywanie koncepcji i propozycji nowych rozwiązań w systemie wsparcia odbiorców wrażliwych. Zob. Ustawa z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U., [t.j.] 2013, poz. 743.

¹²³⁴Alternatywą dla międzyresortowego zespołu mogłaby być Krajowa Platforma Badawcza (KPB), składająca się m.in. z przedstawicieli administracji rządowej, przedstawicieli samorządów, partnerów społecznych oraz ekspertów. W takim szerokim składzie KPB zbierałaby informacje z regionów, rekomendowała zmiany, monitorowała funkcjonowanie systemu oraz tworzyła zalecenia.

¹²³⁵Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2013 r., Biul. URE 2014, Nr 2, s. 6.

Wielostopniowa struktura systemu

Monitoring, choć jest istotnym elementem projektowanych rozwiązań, jest jednak zagadnieniem wtórnym w stosunku do bazowych rozwiązań strukturalnych. Tak więc o skuteczności zaproponowanych rozwiązań będzie decydowała w dużej mierze struktura organizacyjna systemu wsparcia. Organizacyjną podstawę systemu stanowiliby więc przede wszystkim przeszkoleni przez URE i jego terenowe delegatury doradcy odbiorcy (początkowo w liczbie 100), którzy po odbyciu szkolenia (w początkowej fazie funkcjonowania modelu), szkoliliby pracowników ośrodków pomocy społecznej, z którymi będą mieli kontakt odbiorcy energii szukający pomocy¹²³⁶. Na tym etapie wskazane byłoby zachęcenie do udziału w szkoleniach także pracowników przedsiębiorstw energetycznych (sprzedawców energii na danym terenie). Dzięki temu w przypadku występowania zaległości płatniczych lub zagrożenia wstrzymania dostaw pracownicy przedsiębiorstwa energetycznego informowaliby o możliwości otrzymania pomocy od doradcy odbiorcy i ośrodków pomocy społecznej. Kwestią otwartą pozostaje natomiast zaproszenie do szkoleń przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Kolejny szczebel stanowiłoby 16 wojewódzkich koordynatorów, działających w ramach struktur urzędów wojewódzkich (najlepiej w wydziałach odpowiedzialnych za pomoc społeczną). Natomiast, co do dalszej struktury oraz podporządkowania jej konkretnemu ministerstwu, ze względu na zakres przedmiotowy oraz podmiotowy właściwe wydaje się Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Jednak z uwagi na nadzór sprawowany nad sektorem energetycznym oraz ze względu na cel świadczonej pomocy bardziej odpowiednie wydaje się ministerstwo właściwe do spraw energii. Na tym etapie jest to jednak nierozstrzygnięte, dlatego też tak ważne jest powołanie międzyresortowego zespołu koordynującego działania różnych organów władzy publicznej.

W późniejszym stadium funkcjonowania systemu, doradcy odbiorców odwiedzaliby gospodarstwa domowe w celu prowadzenia ankiet/badań. Nierozstrzygnięta pozostaje jednak ilość doradców odbiorcy i efektywnego systemu ich szkolenia. Zgodnie z wcześniejszymi propozycjami najlepszym rozwiązaniem (wzorowanym na rozwiązaniach francuskich) wydaje się przeszkolenie wolontariuszy, osób wytypowanych przez urzędy pracy (osoby bezrobotne) oraz pracowników organizacji pozarządowych. Oparcie nowego systemu także o osoby bezrobotne, miałoby dodatkowy wymiar aktywizujący tę grupę, którą w polskich warunkach dość często tworzą absolwenci szkół wyższych, niemający szans na zatrudnienie oraz zaistnienie na rynku pracy. W proponowanej wersji modelu nie przewiduje się natomiast dodatkowych organów oraz narzędzi kontroli finansowej, gdyż prawo polskie w wystarczającym stopniu reguluje już to zagadnienie.

3.3.5. Zaangażowanie przedsiębiorstw energetycznych

Analizując dotychczasowe projekty zakładające wdrożenie systemu wsparcia odbiorców wrażliwych można zauważyć, że polski prawodawca dość długo rozważał włączenie do systemu pomocy odbiorcom wrażliwym przedsiębiorstwa sektora. Ostateczna wersja wprowadzona w życie nowelizacją z 11.9.2013 r., pozostawiła je jednak praktycznie poza nawiasem systemu¹²³⁷. W świetle dotychczasowych rozważań takie podejście można ocenić jako niewłaściwe. Oceniając natomiast tę kwestię z punktu widzenia prawa gospodarczego publicznego oraz realizowania interesu państwa w sektorze, brak uczestnictwa przedsiębiorstw sektora wydaje się niezrealizowaniem wymogów zasady pomocniczości. Skoro określony problem można rozwiązać przy większym udziale podmiotów

¹²³⁶Podobny pomysł pojawił się już w Rapocie 2008, dotyczył on jednak szkolenia pracowników ośrodków pomocy społecznej przez przedstawicieli URE.

¹²³⁷Wyjątkiem jest art. 6f PrEn mówiący o obligatoryjnej instalacji przedpłatowego układu pomiarowo – rozliczeniowego, gdy wniosek składa odbiorca wrażliwy paliw gazowych lub energii elektrycznej.

prywatnych (a nie publicznych), to takie podejście w sposób bardziej prawidłowy realizuje interes państwa w skądinąd wolnorynkowym sektorze.

Działanie przedsiębiorstw jest jednak determinowane nie tylko przez regulację sektorową. Odwołując się bowiem do art. 17 *Ustawy z 2.7.2004 o swobodzie działalności gospodarczej*¹²³⁸, każdy przedsiębiorca – a więc także przedsiębiorca w sektorze energetycznym – wykonuje działalność gospodarczą na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów konsumentów. Można i trzeba szukać więc uzasadnienia do działań przedsiębiorstw sektora także w regulacjach obejmujących ogólne zasady wykonywania działalności gospodarczej. Zaangażowanie przedsiębiorstw jest ważne także z tego powodu, że to właśnie one posiadają najwięcej informacji o sytuacji finansowej potencjalnych odbiorców wrażliwych¹²³⁹, szczególnie zaś w zakresie występowania zaległości płatniczych oraz perspektyw wstrzymania dostaw. W tym miejscu można się tylko zastanawiać, o ile bardziej skuteczny byłby nowy model, gdyby wprowadzić na wzór państw skandynawskich publicznoprawny obowiązek wcześniejszego powiadamiania ośrodków pomocy społecznej o planowanym wstrzymaniu dostaw, co dałoby możliwość nawiązania kontaktu przez doradcę odbiorcy (lub nawet przez samego odbiorcę), który mógłby wraz z informacją od przedsiębiorstwa energetycznego otrzymywać informacje o możliwości zwrócenia się o pomoc do właściwego ośrodka pomocy społecznej lub informację o danych kontaktowych do doradcy odbiorcy¹²⁴⁰.

Aktywne uczestnictwo podstawą zrozumienia problemów

Dobłą praktyką byłoby także uczestnictwo pracowników sprzedawców energii w szkoleniach przeprowadzanych dla pracowników ośrodków pomocy społecznej. W efekcie łatwiej byłoby uzyskać zrozumienie specyfiki wrażliwości energetycznej przez przedstawicieli sektora. W ten sposób podmioty te mogłyby nawiązać ze sobą kontakt (przedstawiciele przedsiębiorstw z doradcami odbiorców i ośrodkami pomocy społecznej)¹²⁴¹, co wpłynęłoby na jakość i efektywność tych relacji.

Z nieznanых powodów pominiętym w obecnym systemie elementem jest także wpływ idei CSR na sytuację odbiorców we wrażliwych energetycznie gospodarstwach domowych. Choć obecnie recepcja CSR przez przedsiębiorstwa sektora jest zróżnicowana, a sama idea w większości przypadków sprowadzana jest do korzyści zewnętrznych (reputacja i wizerunek), to w ramach inicjatyw samoregulacyjnych (*self regulation*), obrowolne działania sprzedawców energii mogłyby wspierać nowy model¹²⁴². Badania prowadzone w tym zakresie jednoznacznie wskazują bowiem na rosnące zainteresowanie tematyką CSR wśród przedsiębiorstw branży. Pamiętając jednak o wcześniejszych zastrzeżeniach, nawet dobrowolne działania przedsiębiorstw energetycznych wydają się potrzebować

¹²³⁸Ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. [2004], Nr 173, poz. 1807.

¹²³⁹Por. M. Juszczuk, *Odbiorca energii i jego problemy. Relacje sprzedawca – odbiorca*, Biul. URE 2006, Nr 2, s. 15 – 16.

¹²⁴⁰Zgodnie z art. 6b ust. 3 PrEn przedsiębiorstwo energetyczne, któremu odbiorca zwleka z zapłatą za świadczone usługi lub za pobrane paliwo gazowe lub energię, powiadamia na piśmie odbiorcę paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym o zamiarze wstrzymania dostarczania paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła, jeżeli odbiorca ten nie ureguluje zaległych i bieżących należności w okresie 14 dni od dnia otrzymania tego powiadomienia. To właśnie wraz z tym powiadomieniem odbiorca powinien otrzymać informacje o systemie wsparcia wrażliwych gospodarstw domowych. Inną kwestią jest natomiast to, czy z tego skorzysta. Tym niemniej informacje o zagrożeniu wstrzymania dostaw otrzymywałby także odpowiedni ośrodek pomocy społecznej, który mógłby skierować doradcę odbiorcy do takiego gospodarstwa domowego.

¹²⁴¹Badania prowadzone przez URE wskazują, że taka współpraca odbywa się już od dawna. Obie strony oczekują jednak prawnego uregulowania tych kontaktów.

¹²⁴²Już teraz przedsiębiorstwa sektora (skupione w Towarzystwie Obrotu Energią – TOE) zakończyły prace nad kodeksem dobrych praktyk sprzedawców energii elektrycznej, czego efektem jest dokument *Dobre Praktyki Sprzedawców Energii Elektrycznej – czyli czego Klient może oczekiwać od rzetelnego Sprzedawcy*. W podobny sposób przedsiębiorstwa mogłyby wypracować standardy postępowania z odbiorcami zdiagnozowanymi jako odbiorcy we wrażliwych gospodarstwach domowych. Zob. Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2013 r., Biul. URE 2014, Nr 2, s. 21.

zewnętrznego podmiotu, który będzie je koordynował, nadając im wspólny kierunek. Ze względu na pozycję ustrojową oraz zakres uprawnień (narzędzia) najlepszym koordynatorem oraz inicjatorem działań w zakresie CSR wydaje się być Prezes URE (który już teraz zajmuje się tą problematyką). Przedsiębiorstwa mogłyby więc podejmować własne inicjatywy (przykładowo w formie akcji informacyjnych dla odbiorców), przy czym Prezes URE powinien przyjąć w odniesieniu do CSR przywódczą rolę, szczególnie w zakresie właściwego formułowania celów oraz związanego z tym raportowania.

Rola Prezesa URE mogłaby polegać także na zainicjowaniu oraz koordynowaniu prac nad kodeksem dobrych praktyk CSR w polskim sektorze energetycznym¹²⁴³. W kodeksie tym znalazłyby się m.in. wytyczne dotyczące prospołecznych działań przedsiębiorstw, w szczególności ochrona odbiorców w gospodarstwach domowych. Odpowiadałoby to także europejskiemu podejściu, polegającym na współpracy z innymi podmiotami w celu wymiany doświadczeń i wypracowania najlepszych rozwiązań dla poprawy jakości świadczonych usług. Ponadto stworzenie kodeksu dobrych praktyk nie wymaga tworzenia nowych przepisów ani nakładania nowych obowiązków na przedsiębiorstwa. Umożliwia natomiast poznanie ich praktyk, co w przyszłości może zaowocować rozwojem funkcji regulacyjnej w tym zakresie. Pamięając więc o zróżnicowaniu podejścia do CSR, konieczność stworzenia kodeksu dobrych praktyk, jako punktu odniesienia dla działań przedsiębiorstw wydaje się więc oczywista. Wypada jednak zauważyć, że wspomniany kodeks zawierałby tylko przykładowy katalog dobrych praktyk. Byłyby więc one jednymi z wielu możliwych rozwiązań, jakie przedsiębiorstwa sektora mogłyby podejmować w imię wzmocnienia pozycji odbiorcy oraz wsparcia wrażliwych energetycznie gospodarstw domowych. Tylko jako przykład można więc przywołać wydzielenie w ramach przedsiębiorstw, wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych, specjalizujących się w tej tematyce, a także obowiązek nawiązywania telefonicznego kontaktu z odbiorcami zalegającymi z płatnościami. Jest to o tyle istotne, że doświadczenia innych krajów europejskich wskazują, że odpowiednio wczesny kontakt i przedstawienie przez pracownika przedsiębiorstwa energetycznego możliwości skorzystania przez odbiorcę z pomocy doradcy odbiorcy/ośrodka pomocy społecznej mogłoby w wielu przypadkach zapobiec powiększaniu zaległości płatniczych, a w konsekwencji zagrożeniu kontynuowania dostaw energii elektrycznej.

Na tym etapie rozważań nad nowymi rozwiązaniami niecelowe wydaje się wskazywanie, które z powyższych propozycji byłyby wykonywane przez przedsiębiorstwa dobrowolnie (CSR), czy też istniałaby konieczność nałożenia na nie obowiązku ich realizacji w związku z nałożeniem obowiązków publicznoprawnych, związanych z systemem ochrony wrażliwych energetycznie gospodarstw domowych. Z perspektywy obecnych inicjatyw podejmowanych przez przedsiębiorstwa sektora kluczowe wydaje się jednak nawiązanie stałego dialogu pomiędzy odbiorcami w gospodarstwach domowych a przedsiębiorstwami w celu wypracowania najlepszych praktyk.

W ramach zachęty, zaangażowanie przedsiębiorstw sektora miałoby dla nich również korzystny wymiar finansowy. Dzięki skutecznym formom pomocy udało się przecież uniknąć wielu kosztownych procedur wstrzymywania dostaw, nie mówiąc już o kosztach windykacji. Praktyka innych krajów europejskich wskazuje także, że skuteczny system wsparcia przyczyniłby się prawdopodobnie do zmniejszenia skali przypadków kradzieży energii elektrycznej.

3.4. Możliwość zastosowania rozwiązań w praktyce oraz koszty wprowadzenia

Sukces konkretnego modelu regulacji prospołecznej uzależniony jest od wielu różnorodnych czynników, zarówno politycznych, jak i ekonomicznych. Prognozowanie skuteczności modelu,

¹²⁴³ Analogicznie jak działa się to w przypadku prac na GUD – k.

niewuwzględniającego tych czynników jest więc niekompletne. Biorąc jednak pod uwagę, iż obecny system wsparcia odbiorców wrażliwych nie jest oparty o rzetelną diagnozę potrzeb, ani nie podlega weryfikacji pod kątem efektywności świadczonej pomocy, można przyjąć, że nawet niewielka zmiana podejścia proponowana w niniejszej pracy wpłynie pozytywnie na jakość pomocy. Bo choć ustawodawca nie ma całościowej polityki zorientowanej na zwalczanie analizowanych tu problemów, celowym jest podejmowanie prób zapewnienia ciągłości i powszechności usług publicznych.

Od systemu wsparcia wymaga się zarówno skuteczności, jak i proporcjonalności prospołecznej ingerencji państwa w sektor. Zaproponowane w niniejszej pracy rozwiązania, dają zarówno możliwość osiągnięcia realnych efektów, w postaci zmniejszenia liczby wrażliwych energetycznie gospodarstw domowych, jak i realizacji aksjologicznych zobowiązań stojących przed państwem spełniającym rolę gwaranta określonych dóbr w warunkach sprywatyzowania wykonywania zadań publicznych. Ingerencja w zaproponowanym kształcie, wpisuje się więc w pojęcie realizacji interesu publicznego w sektorze energetycznym.

Za możliwością wprowadzenia nowego modelu w życie przemawia przede wszystkim nieskuteczność obecnego systemu wsparcia. Przewidziane na jego realizację fundusze mogą więc zostać (bez większego uszczerbku dla odbiorców wrażliwych) wykorzystane w inny, odmienny od dotychczasowego sposób¹²⁴⁴. Nie bez znaczenia jest także fakt, że zaproponowane rozwiązania, choć w dużej mierze wynikają z inspiracji modelem brytyjskim i francuskim, dopasowane są do polskich warunków oraz zasad prawa gospodarczego publicznego, uwzględniając wynikające stąd ograniczenia.

Diagnoza wyzwań wskazuje, że wprowadzenie w życie nowego modelu wymagałoby nadania planowanym zmianom rangi ustawowej, a zmiany dotyczyłyby zarówno prawa energetycznego, jak i przepisów regulujących problematykę pomocy społecznej oraz dodatków mieszkaniowych. Ze specyfiki regulacji prawa gospodarczego publicznego wynika, iż tylko część nowego systemu byłaby (podobnie jak obecnie) uregulowana przepisami *PrEn*. Dotyczyłoby to w szczególności identyfikowania beneficjentów oraz udziału Prezesa URE. Natomiast pozostałe kwestie (m.in. rola ośrodków pomocy społecznej oraz ich współpraca z doradcami odbiorców, faktyczne udzielanie pomocy oraz jej monitorowanie, szkolenie doradców odbiorców, zakres podejmowanych działań, a także zróżnicowanie instrumentów pomocowych) byłyby regulowane przez *UOPS*. Zmiany byłyby konieczne również w innych aktach prawnych, co wspiera pomysł powołania dedykowanego międzyresortowego zespołu. Zaletą przemawiającą za wprowadzeniem nowego modelu byłyby także aktywizacja urzędów, służb oraz samych przedsiębiorstw sektora, które do tej pory nie były zaangażowane w przeciwdziałanie zarówno wrażliwości energetycznej, jak i ubóstwu energetycznemu gospodarstw domowych. Podstawą modelu jest bowiem wspólna praca i korzystanie z wiedzy w celu wypracowania lepszych rozwiązań. Nie od dziś mówi się przecież o deficycie współpracy między podmiotami, które z natury realizowanych zadań winny ze sobą współpracować. Tak więc nowy model, wymuszając współpracę między przedsiębiorstwami energetycznymi (biernymi w obecnym modelu), a ośrodkami pomocy społecznej, doradcami odbiorców oraz URE, sprzyjałby poprawie komunikacji między tymi podmiotami oraz zwiększał zrozumienie dla społecznego wymiaru sektora energetycznego i dobra cywilizacyjnego, jakim jest energia.

Na korzyść nowego modelu przemawia także wielość źródeł oraz sposobów udzielania pomocy. Bo choć podstawowym źródłem (podobnie jak obecnie) byłyby pomoc państwa (poprzez pomoc społeczną), system opierałby się także na pomocy świadczonej przez przedsiębiorstwa energetyczne

¹²⁴⁴Informacje prasowe wskazują, iż w pierwszym roku świadczenia pomocy, dużą część ze 114 mln zł przeznaczona na wypłatę dodatków energetycznych nie została wykorzystana. Jako przykład podano m.in. Łódź, gdzie w pierwszym kwartale 2014 r. dodatek mieszkaniowy otrzymywało 13,7 tys. osób, a dodatek energetyczny pobierało tylko 1,3 tys. Podobna sytuacja dotyczyła pozostałych kwartałów oraz innych miast. Zob. M. Topolewska, *Budżet...*, op. cit., s. B5.

(zarówno w ramach CSR, jak i nałożonych przez państwo obowiązków informacyjnych) oraz organizacjach społecznych spoza sektora i wolontariuszach. Dzięki temu pomoc świadczona w jego ramach zostałaby włączona w szerszą grupę programów związanych z integracją oraz jakością życia. Z wcześniejszych uwag wynika jednak, że sama pomoc finansowa nie jest wystarczająca, aby osiągnąć trwałe zaangażowanie odbiorców w celu poprawy ich sytuacji. Tak więc zróżnicowanie środków pomocowych nie powinno przysłać głównego przesłania nowego modelu regulacji, który preferuje inwestowanie w poprawę efektywności energetycznej oraz inwestycje przynoszące długofalowe efekty¹²⁴⁵. Wieloletnie badania brytyjskich badaczy potwierdzają bowiem, że tego typu środki przynoszą najlepsze efekty, najlepiej wypełniając dyrektywę efektywnego i zarazem proporcjonalnego doboru środków do zakładanego celu¹²⁴⁶.

Racjonalizacja kosztów wdrożenia

Finansowanie modelu, podobnie jak w przypadku obecnego modelu (art. 5f i 5g *PrEn*), byłoby oparte o dotacje celowe z budżetu państwa – w analogii do procedury przyznawania dodatków¹²⁴⁷. Obecna regulacja (art. 5f ust. 1 *PrEn*) wskazuje, że wypłata dodatku energetycznego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, a dodatek energetyczny wypłacają gminy, które na ten cel otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa. Możliwe byłoby więc utrzymanie tego modelu finansowania, choć równie racjonalne wydaje się rozwiązanie oparte na założeniu, że wypłata świadczeń pieniężnych związanych z wrażliwością gospodarstw domowych należałaby do zadań własnych gminy i mogłaby być dofinansowana z budżetu państwa, przy zachowaniu wymogów z art. 128 ust. 2 *Ustawy o finansach publicznych*¹²⁴⁸. Dodatkowo, biorąc pod uwagę poziom wydatków na ten cel (zaplanowany do 2023 r.) oraz obecne zainteresowanie dodatkami energetycznymi kwoty te wydają się być wystarczające.

Finansowanie ze środków publicznych nie jest jednak jedyną możliwością – nic nie stoi na przeszkodzie, aby dobrowolnie (lub w ramach obowiązków publicznych i autoregulacji) największe przedsiębiorstwa obrotu energią uczestniczyły (na razie w niewielkim stopniu) w kosztach systemu¹²⁴⁹. Skoro już teraz w ramach CSR finansują pewne nieskoordynowane działania, tym bardziej powinny one sfinansować działalność pod nadzorem regulatora. Prawo spełnia rolę aktywnego instrumentu realizacji

¹²⁴⁵Proces poprawy efektywności energetycznej będzie przebiegał stopniowo. Dlatego konieczne jest uzupełnienie wspomnianych działań innymi, przynoszącymi krótkoterminowe korzyści środkami.

¹²⁴⁶Transfery pieniężne preferowane przez polskiego prawodawcę są skuteczne jedynie w krótkiej perspektywie i przynoszą efekt w okresie, kiedy są wypłacane, nie wywierając wpływu na poprawę sytuacji odbiorcy po zakończeniu ich udzielania. Por. Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <www.gov.uk> (dostęp: 13.2.2014), s. 173.

¹²⁴⁷Z budżetu państwa gminy mogą otrzymywać dotacje celowe na dofinansowanie swoich zadań własnych zarówno w zakresie wypłaty dodatków mieszkaniowych, jak i zadań z zakresu pomocy społecznej. Rezygnując z powiązania dodatku energetycznego z dodatkiem mieszkaniowym gmina otrzymywałaby dotacje na dodatek energetyczny w ramach dofinansowania na realizację zadań własnych z zakresu pomocy społecznej. Analogicznie do obecnego systemu, gmina składałaby wojewodzie wniosek o przyznanie dotacji co kwartał, w terminie do 15 dnia miesiąca poprzedzającego dany kwartał, a wojewoda przekazywałby dotacje w granicach kwot określonych na ten cel w budżecie państwa. Wojewoda przedstawiałby ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych wniosek o zwiększenie budżetu, w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego dany kwartał. Gmina przedstawiałaby wojewodzie, w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po kwartale, rozliczenie dotacji sporządzone narastająco za okres od dnia 1 stycznia do dnia kończącego dany kwartał, z tym że zapotrzebowanie na dotację ustalałoby się jako sumę tego zapotrzebowania obliczonego odrębnie dla każdego kwartału, a wojewoda przedstawiałby ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych zbiorcze rozliczenie dotacji do końca miesiąca następującego po każdym kwartale (art. 5g *PrEn*).

¹²⁴⁸Artykuł ten wprowadza ograniczenie kwot dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych, wskazując, że dotacja nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Tak więc w zależności od stanu finansów publicznych, kwota ta mogłaby ulec zwiększeniu na mocy odrębnych ustaw. Zob. Ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. [2009], Nr 157, poz. 1240.

¹²⁴⁹Przykładem może być brytyjski Energy Best Deal, czyli kampania informacyjna rozwijana przez OFGEM, a finansowana przez 6 największych dostawców energii w Wielkiej Brytanii. W ramach prywatnych środków finansowane są szkolenia dla pracowników społecznych oraz dla konsumentów w zakresie zmiany sprzedawcy, metod płatności oraz poprawy efektywności zużycia. W ramach programu od 2008 r. zostało przeszkolonych ponad 6 000 pracowników społecznych i 8 400 konsumentów (stan na 2012 r.). Zob. Ensuring a better deal for energy consumers. DECC discussion document z 2012 r. przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny <<http://www.gov.uk>> (dostęp: 13.4.2015), s. 16.

celów społecznych, tak więc prawna regulacja finansowania przez przedsiębiorstwa sektora określonych działań mieściłaby się w definicji realizacji interesu publicznego, także przez podmioty prywatne.

Problematyczne wydaje się natomiast oszacowanie kosztów funkcjonowania systemu, z pominięciem kwot przeznaczonych na pomoc finansową lub rzeczową. Obecne założenia (art. 5f ust. 3 *PrEn*) mówią o 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w gminie, jako o kosztach wypłacania dodatku energetycznego. Obecny system nie wymaga jednak zatrudnienia ani przeszkolenia nowych osób, gdyż opiera się o transfery pieniężne przy wykorzystaniu już istniejącej infrastruktury obsługującej wypłatę dodatków mieszkaniowych. Pod tym względem nowy model będzie wymagał większych nakładów finansowych, które albo zostaną wydzielone z kwoty już przeznaczonej na dodatki energetyczne (a co za tym idzie środki finansowe przeznaczone na wypłaty zostaną zmniejszone) albo państwo przeznaczy dodatkowe środki na szkolenie oraz utrzymanie doradców odbiorcy.

Ewolucyjna rewolucja

Przedstawiony model zawiera szereg rewolucyjnych rozwiązań, nie funkcjonujących dotąd na gruncie polskiego prawa energetycznego. Tym niemniej, część propozycji nadaje się do wprowadzenia w życie bez większych zmian legislacyjnych, nie wymagając przebudowy obecnego modelu opartego o dodatki energetyczne. Przeprowadzenie analizy możliwości zastosowania nowego modelu w praktyce (lub części jego rozwiązań) jest niezbędne z tego względu, iż zgodnie z prognozami demograficznymi, w miarę postępowania procesów starzenia się społeczeństwa, wzrastać będzie liczba gospodarstw domowych ograniczających konsumpcję energii tylko do sfer niezbędnych w życiu codziennym. W konsekwencji, można więc oczekiwać wzrostu odsetka gospodarstw domowych znajdujących się w stanie ubóstwa i wrażliwości energetycznej. Z perspektywy nadchodzących lat niezbędne jest więc stworzenie skutecznych instrumentów walki z tymi zjawiskami.

Tak więc nowy model można potraktować zarówno, jako kompletny zestaw gotowych do wdrożenia rozwiązań legislacyjnych (*de lege ferenda*), ale także, jako inspirację do zmian w już obowiązujących przepisach (*de lege lata*). Przy czym zmiany w obowiązującym systemie wymagałyby jednak większego (dobrowolnego) zaangażowania przedsiębiorstw sektora. W tym kontekście możliwe do zrealizowania na gruncie obowiązującej regulacji wydaje się dodatkowe przeszkolenie pracowników przedsiębiorstw energetycznych, zajmujących się bezpośrednim kontaktem z klientami, w zakresie identyfikowania (zgodnie z obecną definicją z art. 3 ust. 13c i 13d *PrEn*) odbiorców wrażliwych i informowania ich o możliwości uzyskania dodatku energetycznego.

Stosunkowo łatwą do wprowadzenia propozycją jest także postulat dołączania do pisemnego powiadomienia o zamiarze wstrzymania dostaw (art. 6b ust. 3 *PrEn*) informacji o możliwości uzyskania dodatku energetycznego, a także listy przykładowych praktyk zmniejszających zużycie oraz poprawiających efektywność energetyczną¹²⁵⁰. Propozycja *de lege lata* dotyczy także połączenia funkcjonujących w ramach URE infolinii w jedną (całodobową), która świadczyłaby kompleksową pomocy dla odbiorców, a zakres udzielanych informacji mógłby zostać poszerzony o informacje dotyczące dobrowolnej pomocy udzielanej przez przedsiębiorstwa sektora. Z każdym rokiem obserwuje się bowiem wzrost zaangażowania tych przedsiębiorstw (w ramach CSR) w działania nakierowane na poprawę sytuacji ich interesariuszy, a więc również odbiorców w gospodarstwach domowych. Często te działania nie są jednak odpowiednio rozpropagowane. Właściwe byłoby więc przekonanie przedsiębiorstw do informowania o podejmowanych działaniach (np. o darmowych przeglądach termowizyjnych mieszkań lub wymianie zwykłych żarówek na energooszczędne) pracowników infolinii URE tak, aby mogli przekazywać te informacje dalej, do odbiorców najbardziej potrzebujących.

¹²⁵⁰Przygotowaniem tego typu informacji mogłoby zająć się URE we współpracy z partnerami społecznymi.

Kolejna propozycja dotyczy pracy doradców odbiorcy. Nowy model zakłada bowiem pełną wersję zmian, opierającą się na osobach nowozatrudnionych, które w ramach wykonywania obowiązków służbowych zajmowałyby się doradztwem dla odbiorców w gospodarstwach domowych. Jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby zamiast tego wdrożyć rozwiązania francuskie, oparte o działania młodych wolontariuszy. Po odbyciu odpowiedniego przeszkolenia (prowadzonego przykładowo przez URE i jego delegatury) wolontariusze (działając w parach) odwiedzaliby odbiorców w gospodarstwach domowych¹²⁵¹, świadcząc profesjonalne doradztwo, w zakresie poprawy oszczędności zużycia oraz lepszego dopasowania taryf do modelu zużycia. Francuskie doświadczenia wskazują także, że tego typu działania miałyby mieć dodatkowy wymiar, tj. aktywizację młodych osób na rynku pracy, poprawę ich zdolności interpersonalnych oraz poszerzenie wiedzy o rynku energii elektrycznej i gazu¹²⁵². W tym kształcie wydają się więc idealnym rozwiązaniem, które mogłoby poprawić efektywność już funkcjonującego modelu wsparcia odbiorców.

Sytuację odbiorców (w tym także tych we wrażliwych gospodarstwach domowych) poprawiłoby także rozpropagowanie grupowych zmian sprzedawcy (*collective switching*), które umożliwiłoby wspólną zmianę sprzedawcy za pośrednictwem zaufanego pośrednika¹²⁵³. W ten sposób można łatwo zwiększyć siłę negocjacyjną tej grupy, co wpłynęłoby także na wynegocjowane warunki. Na zakończenie można dodać, że stosunkowo bezkosztowe byłoby zainicjowanie stworzenia płaszczyzny wymiany doświadczeń pomiędzy pracownikami pomocy społecznej, organizacjami pozarządowymi oraz przedstawicielami przedsiębiorstw energetycznych. Można przypuszczać, że zaowocowałoby to poprawą zrozumienia kwestii wrażliwości energetycznej oraz wypracowaniem dobrych praktyk.

Podsumowując tę część rozważań można po raz kolejny wskazać, iż jednym z niekwestionowanych w nauce i doktrynie celów prawa gospodarczego publicznego jest przede wszystkim wyraźne ustalenie granic dopuszczalnej ingerencji państwa w swobodę (wolność) gospodarowania. Pod tym względem zaproponowane rozwiązania zdają się spełniać wymagania, związane z przynależnością do tej regulacji. Dodatkowo, w kontekście art. 1 *PrEn* można także uznać, że projektowane rozwiązania realizują dyrektywę równoważenia interesów odbiorców oraz przedsiębiorstw sektora. W przeciwieństwie do niektórych wcześniejszych propozycji legislacyjnych, nowy model nie nakłada także nadmiernych obciążeń publicznoprawnych na podmioty prywatne, wykonujące sprywatyzowane zadania publiczne. Bo choć w znacznej mierze omawiane rozwiązania realizują interes odbiorców we wrażliwych gospodarstwach domowych, w wystarczającym stopniu uwzględniają także wolnorynkowy interes przedsiębiorstw sektora.

Nowe rozwiązania ze swej istoty wiążą się także z odpowiednio wyważoną ingerencją. Liberalizacja rynku w sektorze zmieniła wprawdzie rolę i zakres ingerencji publicznej, ale nie zdeaktualizowała jej *ratio*. Jednak tym razem ingerencja nie skupia się li tylko na osiągnięciu celów prokonkurencyjnych, lecz uwzględnia także prospołeczny wymiar sektora. Ingerencja w sektor jest

¹²⁵¹Odbiorcy byłiby wskazywani np. przez ośrodki pomocy społecznej lub – jeżeli wolontariusze działaliby w ramach programów stażowych przedsiębiorstw energetycznych – odbiorcy byłiby wskazywani przez te przedsiębiorstwa na podstawie informacji o zaległościach płatniczych i wszczęciu procedury zmierzającej do wstrzymania dostaw energii elektrycznej lub gazu.

¹²⁵²Dotychczas francuski GDF SUEZ we współpracy z partnerami społecznymi przeprowadził dwie edycje programu opartego na pracy wolontariuszy w wielu od 16 do 25 lat. Wyniki są bardzo obiecujące. Podczas pierwszej edycji (2011/2012) działało 12 wolontariuszy (wyłonionych spośród 43 chętnych), którzy odwiedzili 600 gospodarstw domowych. Po zakończeniu programu 9 z nich znalazło pracę, a 2 kontynuowało wcześniej przerwana edukację. Jeszcze lepsze wyniki dała druga edycja (2012/2013) obejmująca 19 wolontariuszy (wyłonionych spośród 91 chętnych), którzy odwiedzili 950 gospodarstw domowych. Po zakończeniu programu 14 z nich znalazło pracę, a 4 kontynuowało wcześniej przerwana edukację. Obecnie trwają kolejne edycje tego programu. Zob. Energy and Water Scarcity Observatory, News of the Scarcity Observatory. News of the Scarcity Observatory z 11.2013 r., przygotowane przez Energy and Water Scarcity Observatory [online]. Dostępne: <www.gdfsuez.com> (dostęp: 13.4.2014), s. 1 i nast.

¹²⁵³Pierwsze tego typu inicjatywy pojawiły się na polskim rynku na przełomie 2015/2016 r. Jednak skala uczestnictwa oraz wynegocjowane obniżki cen, nie wpłynęły znacząco na popularyzację tego rozwiązania. Wskazany byłaby więc zmiana modelu integracji odbiorców w gospodarstwach domowych.

bowiem nadal potrzebna w celu niwelowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, które pojawiły się w trakcie jego rozwoju. Tak więc ingerencja z dodatkowym określeniem społecznego celu (aksjologiczną korektą), staje się ingerencją prospołeczną.

Prawo gospodarcze publiczne wymaga także spełnienia warunku proporcjonalności środków do zakładanych celów. Proporcjonalność ingerencji, w stosunku do zakładanych celów w przypadku teoretycznych rozważań o modelu jest jednak w dużej mierze kwestią niepewną, nieopartą dowodami, które przynieść może tylko weryfikacja systemu wsparcia w warunkach sektora. Tym niemniej proponowane narzędzia ingerencji wydają się zdolne do zapewnienia realizacji zakładanych celów, tj. zapewnienia odpowiedniego stopnia realizacji interesu publicznego w postaci gwarancji świadczenia usług powszechnych, których elementem jest system wsparcia odbiorców we wrażliwych energetycznie gospodarstwach domowych. Zaprezentowany model, oparty jest więc nie tylko na kompleksowej analizie omówionej dotychczas problematyki, ale przede wszystkim na jasnym zdefiniowaniu celów w obszarze sektora energetycznego, realizowanych za pomocą proporcjonalnych środków. Można się więc spodziewać, że efektem jego zastosowania w praktyce byłaby poprawa jakości regulacji prospołecznej w sektorze.

Wspomniane wcześniej zmiany (prywatyzacja wykonywania zadań publicznych i jej korelat w postaci zjawiska uniwersalizacji usług powszechnych) w warunkach liberalizującego się sektora wymagają od organów państwa podjęcia określonych działań. Odwołując się do wcześniejszych analiz można uznać, że narzędzia tworzące nowy system realizują cel, w postaci zapewnienia świadczenia usług powszechnych. Nowe rozwiązania zdają się bowiem wpisywać w ramach społecznej funkcjonalizacji konkurencji w sektorze w instrumentarium nadzoru gwarantującego ze szczególnym uwzględnieniem celów publicznych. Przy pomocy nowego systemu wsparcia możliwe jest więc osiągnięcie stanu, gdy dostęp do energii elektrycznej, jako dobra cywilizacyjnego związanego z możliwością realizacji innych podstawowych potrzeb, stanie się rzeczywistością, a nie problematyką w dużej mierze potencjalną. Zaproponowane rozwiązania, funkcjonujące w ramach prawa gospodarczego publicznego, są więc odpowiednim instrumentem realizującym wartości leżące w interesie publicznym.

Refleksja końcowa

Sektor energii elektrycznej stanowi nie tylko ważną podstawę funkcjonowania gospodarki narodowej, ale jest także istotnym elementem ładu społecznego. Silna ingerencja państwa w strukturę funkcjonowania rynku energii wynika jednak nie tylko z jego specyfiki (przypisywanie energii kluczowej roli w rozwoju pozostałych sektorów gospodarki oraz w hybrydowym charakterze, który nakazuje traktować ją z jednej strony jako towar podlegający prawom wolnego rynku, z drugiej, brać pod uwagę jej określoną funkcję w społeczeństwie powodującą, iż jest ona zaliczana do grupy dóbr publicznych), ale przede wszystkim ze związanej z tym wyjątkowej aksjologii prawa energetycznego. Kształtowanie procesów w sektorze, wymaga więc zastosowania odpowiednich mechanizmów regulacyjnych uwzględniających ową specyfikę, które w swej istocie mają zapewnić realizację celów publicznych przyjętych przez ustawodawcę.

Swoiście rozumiana liberalizacja sektora energetycznego¹²⁵⁴ w najbardziej podstawowym założeniu opiera się o powiązanie mechanizmów konkurencji (prywatne podmioty wykonujące we własnym interesie działalność gospodarczą) z regulacją ich zachowań w interesie publicznym. Definiowana, w dużej mierze przez społeczne oczekiwania i zobowiązania, aksjologia prawa energetycznego wymaga jednak podjęcia określonych działań mieszczących się w pojęciu prospołecznej ingerencji regulacyjnej, wykraczających w pewien sposób ze sztywnych ram aksjologii prawa gospodarczego publicznego.

Ingerencja w gospodarkę ma charakter celowy, a cel jest funkcją wartości. Rynek w sektorze podlega więc modyfikacji ze względu na zakładane cele. Tak więc ze względu na specyfikę zachodzących przemian, początkowo była to ingerencja motywowana prokonkurencyjnie. Zarówno liberalizacja, jak i proces tworzenia rynku wewnętrznego energii, choć zmieniły rolę ingerencji publicznej, to nie pozbawiły jej racji bytu. Regulacja (zarówno prokonkurencyjna, jak i prospołeczna) jest bowiem odpowiedzią państwa na oceniane negatywnie (z punktu widzenia aksjologii) zjawiska gospodarcze. Ingerujące państwo ma więc obowiązek podjęcia odpowiedniej reakcji w przypadku wystąpienia negatywnych zjawisk na rynku. Obserwowane w sektorze negatywne zjawiska zaktualizowały więc potrzebę szerszego uwzględnienia społecznego wymiaru sektora, w postaci zagwarantowania odbiorcom (w szczególności odbiorcom w gospodarstwach domowych) świadczenia usług powszechnych. Aksjologia stojąca za społeczną funkcjonalizacją sektora stała się więc czynnikiem korygującym interesy przedsiębiorstw energetycznych, definiując na nowo interes publiczny w sektorze. Państwo, jako gwarant zapewnienia określonych dóbr w ramach szeroko rozumianego interesu publicznego, musiało znaleźć więc właściwy sposób oddziaływania na podmioty prywatne. Fiasko ingerencji antymonopolowej pokazało natomiast, że najodpowiedniejszym narzędziem w tym zakresie jest funkcja regulacyjna, która umożliwia skuteczne oddziaływanie na przedsiębiorstwa energetyczne, w zakresie zagwarantowania świadczenia usług powszechnych. Regulacja w sektorze stała się więc ważnym elementem ochrony odbiorców wrażliwych energii elektrycznej.

Prawo spełnia rolę instrumentu realizacji celów społecznych. Jest więc także środkiem zabezpieczenia interesów z tym związanych, znajdujących uzasadnienie w akceptowanej przez prawodawcę podstawie aksjologicznej. Wspomnianymi środkami prawnymi są więc narzędzia regulacji prospołecznej, realizującej społeczne cele państwa w sektorze energetycznym. Prawo energetyczne można więc także nazwać narzędziem, za pomocą którego realizuje się wartości leżące w interesie publicznym. W tym ujęciu regulacja prospołeczna jest więc sposobem korekty mechanizmów rynkowych, w określonym każdorazowo przez prawodawcę interesie publicznym, zmierzającym do zapewnienia ciągłości oraz powszechności świadczeń powstających w wyniku realizacji

¹²⁵⁴ Administracyjno – prawna forma uwalniania rynku w sektorze pod ścisłym nadzorem państwa.

sprywatyzowanych zadań publicznych. Tak więc problematyka regulacyjna – wbrew głównemu nurtowi rozważań doktryny – to także kwestia wpływu aksjologicznych założeń prawodawcy na kształt i funkcjonowanie sektora energetycznego. Na każdą kolejną nowelizację *PrEn* należy patrzeć więc jak na przejaw optymalizacji wartości, polegający na ich transpozycji na sferę realną. Przyjmuje się więc, że prawodawca dostrzegł w sektorze wartości, których realizacja wymagała rozwoju pojęcia usług powszechnych i ich zagwarantowania, w ramach realizacji obowiązków publicznych. W tym sensie, prospołeczna ingerencja regulacyjna stała się jedną z metod realizacji celów publicznych.

Na gruncie prawa energetycznego, jako regulacji sektorowej, wyjątkowej ze względu na istotny społeczny wymiar, występuje więc powiązanie ingerencji z realizacją celów publicznych. Ochrona odbiorców wrażliwych, realizowana przy pomocy konstrukcji usług powszechnych, jest wyrazem praktycznego skonkretyzowania celów publicznych w sektorze oraz jednym z przejawów ingerencji państwa w sektor, które to państwo ingeruje ze względu na spoczywającą na nim odpowiedzialność za zagwarantowanie odbiorcom odpowiedniego dostępu do energii.

Zarówno zakres regulacji, jak i niesprawności rynku w sektorze wskazują, iż wspomniana odpowiedzialność, jest także bezpośrednim wyrazem aksjologicznych podstaw prawa gospodarczego publicznego, sprowadzających się do przekonania, iż na gruncie sektora energetycznego dostęp do energii, jako dobra cywilizacyjnego winien być w odpowiednim zakresie gwarantowany przez państwo. Ingerencja regulacyjna łączy więc publiczną odpowiedzialność za usługi powszechne z ich realizacją przez podmioty prywatne. Prowadzi to do wniosku, że na kształtowanym przez ingerencję regulacyjną sektorze spoczywa obowiązek zagwarantowania realizacji interesu dobra ogółu (dobrobytu społecznego).

Na wstępie postawiono pytania o istnienie wspólnej aksjologii sektorowej oraz o ewentualną wyjątkowość aksjologii sektora energetycznego. Przeprowadzona w pracy analiza wskazuje, że w tym przypadku można mówić o wspólnej aksjologii sektorowej, uwzględniającej nie tylko elementy prokonkurencyjne, ale także konieczność zapewnienia odbiorcom dostępu do niektórych dóbr (dostęp do usług powszechnych), uznawanych przez społeczeństwo za podstawowe. Wspólna aksjologia nie wyklucza jednak różnic między analizowanymi sektorami, które znajdują odzwierciedlenie w warstwie aksjologicznej. Prawo energetyczne, podobnie jak inne gałęzie prawa, kształtuje określona aksjologia. Istotnym jest jednak, że choć prawo gospodarcze publiczne ukształtowało prawo energetyczne, to jednak jego aksjologia wykracza poza klasycznie rozumianą aksjologię prawa gospodarczego. W społecznej gospodarce rynkowej, elementy społeczne są warunkowane wydajnością wolnego rynku. Społeczna funkcjonalizacja konkurencji w sektorze energetycznym idzie jednak o krok dalej, w wyjątkowych przypadkach dając pierwszeństwo elementom społecznym. Nastąpiła więc emancypacja aksjologii sektora energetycznego, która poprzez stopień społecznej funkcjonalizacji konkurencji (procesów rynkowych) w odniesieniu do odbiorców wrażliwych wyszła poza dotychczasowe ramy aksjologii prawa gospodarczego publicznego. Przyjęcie takiego założenia prowadzi natomiast do wniosku, że tym, co wyróżnia prawo energetyczne na tle prawa innych sektorów są nie tyle regulacje odnoszące się do jego technicznych uwarunkowań, ale w pierwszej kolejności zakres społecznej funkcjonalizacji sektora. Na zinstytucjonalizowanej przez administrację gospodarczą konkurencji w sektorze spoczywa bowiem obowiązek zrealizowania interesu publicznego, w którym to pojęciu mieszczą się także społeczne zobowiązania państwa gwaranta dostępności określonych usług.

Omówione szeroko w pracy społeczne zobowiązania wymagają ze strony państwa aktywności w ich urzeczywistnianiu w warunkach liberalizowanego sektora. Instrumenty ingerencji antymonopolowej, zarówno ze względu na ich ukształtowanie oraz teleologię prawa ochrony konkurencji, okazały się jednak niewystarczające do osiągnięcia celów prawa energetycznego. Regulacja w sektorze energetycznym stawia sobie za cel rozwój konkurencji, a jednocześnie zakłada ona

realizację innych celów, niemieszczących się zdaniem wielu, w granicach aksjologii wolnorynkowej. Co istotne, wykonywana w interesie publicznym regulacja w sektorach sieciowych może w pewnych sytuacjach prowadzić do ograniczenia i zakłócenia konkurencji. Tym samym, regulacja, jako funkcja administracji gospodarczej nie pozostaje neutralna wobec konkurencji¹²⁵⁵. Traktując więc cele prawa antymonopolowego, jako cele instrumentalne (ukierunkowane na zagwarantowanie i wspieranie funkcjonowania gospodarki rynkowej, bez względu na desygnaty tego pojęcia), funkcjonująca na gruncie *PrEn* regulacja stanowi społeczną korektę celów prawa antymonopolowego.

W tym kontekście powstało także pytanie – czy regulacja nakierowana na cele prospołeczne jest nowym typem regulacji? Doktryna prawa gospodarczego publicznego posługuje się dwoma pojęciami – regulacji prospołecznej i prokonkurencyjnej. Pierwotnym celem regulacji w sektorach infrastrukturalnych było wprowadzenie i utrzymanie mechanizmów konkurencji. Podstawowy cel mieści się więc w pojęciu regulacji prokonkurencyjnej. Jednak mechanizmy konkurencji nie są zdolne poradzić sobie z nierównościami charakteryzującymi sektor energetyczny, tym bardziej ze słabszą pozycją konsumentów względem przedsiębiorstw energetycznych. Czy nowy cel (prospołeczny) został więc wyodrębniony w ramach głównego celu, jakim dla sektora jest wprowadzenie konkurencji, czy jest to drugi, niezależny od pierwszego cel? Przeprowadzona w pracy analiza wykazała, że traktując regulację prospołeczną, jako odrębny od regulacji prokonkurencyjnej typ regulacji, przyjmuje się, iż po pierwsze – różnią się one celami, a cele prokonkurencyjne są celami rozłącznymi z celami prospołecznymi. Prowadziłoby to także do konkluzji, iż cele regulacji prospołecznej są możliwe do zrealizowania nie tylko w momencie powstania w pełni konkurencyjnego rynku w sektorze, ale także poza nim. Regulacja prospołeczna jest więc typem regulacji prokonkurencyjnej, wyodrębnionym ze względu na podkreślenie wagi jej prospołecznych celów.

Przeprowadzona w pracy ocena wykazała także, że przez wiele lat doktryna i piśmiennictwo zajmujące się sektorem negowały (lub też nie dostrzegały) jego społecznego wymiaru, skupiając się na wdrażaniu rozwiązań poprawiających poziom konkurencji. Aksjologia prawa energetycznego, związana z zapewnieniem godnych warunków życia (gwarancyjna rola państwa), wymagała jednak zupełnie nowego podejścia do sektora, który oprócz strategicznego znaczenia dla całej gospodarki, ma także kluczowe znaczenie z punktu widzenia każdego gospodarstwa domowego. Energia elektryczna jest bowiem dobrem, bez którego nie można funkcjonować w społeczeństwie opartym m.in. o elektryczne ogrzewanie, komunikację telefoniczną, artykuły gospodarstwa domowego oraz Internet.

Motywowana społecznie ingerencja regulacyjna dotyczy jednak wielu różnorodnych problemów, zogniskowanych wokół społecznego oraz publicznego pierwiastka w sektorze, a przejawem tego typu ingerencji jest obowiązek zapewnienia dostępu do usług powszechnych. W pracy wskazano, iż początkowo w ramach tego pojęcia identyfikowano przede wszystkim zagadnienie zapewnienia wszystkim obywatelom nieprzerwanego dostępu do odpowiedniej jakości energii po akceptowalnej cenie. Ingerencja ogniskowała się więc wokół zapewnienia przez państwo, w warunkach liberalizującego się sektora, odpowiednich instrumentów, gwarantujących kontrolę nad standardami jakości oraz poziomem cen dla odbiorców w gospodarstwach domowych. Tymczasem polski prawodawca za pomocą prawa gospodarczego publicznego, próbował zdefiniować na nowo rolę gwaranta, tworząc m.in. system wsparcia odbiorców oparty o dodatek energetyczny. Analizując prawo energetyczne pod kątem wartości przez nie realizowanych i w świetle przeprowadzonych analiz należy jednak uznać, że mankamentem dotychczasowej ingerencji regulacyjnej jest fakt, iż nie realizuje ona w wystarczającym stopniu interesu publicznego, wyrażonego m.in. w prawodawstwie europejskim.

¹²⁵⁵M. Będkowski – Kozioł, *Aksjologia regulacji...*, op. cit., s. 5.

Tak zrodził się też cel powstania niniejszej pracy, a więc próba oceny prospołecznej ingerencji państwa w sektor energetyczny pod kątem zależności między stopniem ingerencji a jej aksjologicznym uzasadnieniem, w kontekście uniwersalizacji usług powszechnych energii elektrycznej, ze szczególnym uwzględnieniem stosunkowo nowej problematyki odbiorców wrażliwych.

Ocena powinna być podstawą do formułowania wniosków, w pracy wskazano więc prawdopodobny kierunek zmian prawa energetycznego, związany z koniecznością osiągania założonych przez państwo prospołecznych celów w zakresie powszechnej dostępności pewnej kategorii usług (uniwersalizacja usług powszechnych). Jednym z wniosków jest przekonanie, iż wraz ze wzrostem identyfikacji pierwiastka społecznego w sektorze, można obserwować także wzrost ingerencji państwa z tym związanej, czego widocznym przejawem jest m.in. nakładanie na przedsiębiorstwa sektora coraz to nowych obowiązków, związanych ze zwiększaniem zakresu ochrony odbiorców w gospodarstwach domowych, co wpisuje się w szerszy trend prywatyzacji wykonywania zadań publicznych i skorelowanym z tym nakładaniem publicznoprawnych obowiązków na podmioty prywatne.

Doktryna prawa gospodarczego publicznego (nie bez powodu nazywanego prawem ingerencji państwa w gospodarkę) potwierdza, że ma ono za zadanie m.in. ustalenie roli państwa, zasięgu regulacji oraz instrumentów ingerencji w wolny rynek. Przez wiele lat wydawało się jednak, że prawo gospodarcze publiczne służy raczej ograniczaniu roli państwa do niezbędnego minimum, gwarantującego realizację interesu publicznego w gospodarce. Zmiany w sektorze oraz zagrożenie dostępu do energii elektrycznej dla odbiorców w gospodarstwach domowych, kazały zrewidować dotychczasowe przekonanie o konieczności wycofania się państwa z gospodarki. Ponadto analiza obowiązujących regulacji wskazuje jednoznacznie, iż realizacja społecznych interesów, związanych z zagwarantowaniem faktycznego dostępu do usług powszechnych (w ramach realizacji aksjologii państwa), wymaga rosnącej ingerencji w sektor oraz redefinicji prawnych narzędzi wpływu, którymi dysponują podmioty interweniujące.

Oceniając aktualne rozwiązania, wydaje się także, że istnieją poważne przesłanki do uznania, że instrumenty stworzone przez polskiego prawodawcę są nieproporcjonalne oraz nieskuteczne. Przy czym analiza narzędzi pośredniej i bezpośredniej ingerencji jednoznacznie wskazuje na ich niewłaściwe dobranie do realizowanych celów. Perspektywa kilku lat funkcjonowania systemu zdaje się także potwierdzać, że nie zmierzają one do zmniejszenia skali zjawiska, do walki, z którym zostały powołane do życia. Zagwarantowanie dostępu po niedyskryminujących cenach dla pewnej grupy odbiorców (odbiorców wrażliwych), w ramach obowiązków związanych z usługami powszechnymi, jest więc niewystarczające. Analiza *PrEn* wskazuje ponadto, że stworzono system wsparcia, który w żaden sposób nie przystaje do celów, jakie postawił przed nim prawodawca europejski. Z punktu widzenia prawa energetycznego, publicznoprawne obowiązki państwa, związane z zagwarantowaniem dostępu do usług powszechnych nie są więc prawidłowo wykonywane.

W kontekście fiaska dotychczasowej ingerencji można się także zastanowić (*de lege ferenda*), czy Prezes URE, jako organ regulacyjny, nie powinien dysponować nowymi kompetencjami z zakresu przeciwdziałania (*ex ante*) powstawania negatywnych zjawisk w sektorze. Obecne kompetencje z punktu widzenia realizacji celów prospołecznych wydają się bowiem dalece niewystarczające.

Przenosząc natomiast rozważania na grunt obowiązującego prawa, przeprowadzona w pracy analiza pozwala wskazać obszary implementacji, które wymagają zarówno doprecyzowania, uzupełnienia, jak i zasadniczych zmian. Zaproponowany w pracy model wsparcia odbiorców we wrażliwych gospodarstwach domowych opiera się na przekonaniu, że regulacja prospołeczna winna być dostosowana do aktualnych problemów rynku w sektorze. Prawo gospodarcze publiczne, w ramach którego funkcjonuje *PrEn* jest bowiem prawem ingerencji, która ze swej istoty jest zmienna, stanowiąc odbicie ewoluujące rzeczywistości gospodarczej. Konieczna jest więc ciągła adaptacja prawa

do zmiennych warunków otaczającej go rzeczywistości. W tym sensie zaproponowany model wychodzi więc naprzeciw oczekiwaniom stawianym regulacji, realizuje bowiem aspekt pozytywny, polegający na proponowaniu coraz to doskonalszych rozwiązań prawnych, stanowiących odpowiedź na coraz to nowe niedoskonałości w obrębie gospodarki.

W świetle negatywnych ocen obecnych narzędzi ingerencji oraz założenia, że ingerencja jest funkcją aksjologii, w pełni uprawnionym wydaje się więc także sformułowany postulat radykalnej zmiany systemu wsparcia odbiorców wrażliwych. Natomiast odpowiedzią może być zaproponowany w niniejszej pracy nowy model wsparcia odbiorców, który w sposób kompleksowy reguluje zagadnienie zagwarantowania odpowiedniego dostępu do dobra, jakim jest energia elektryczna. Co szczególnie istotne, projektowane rozwiązania (jeśli zostaną wprowadzone) będą dotyczyć nie tylko odbiorców, ale także przedsiębiorstw energetycznych. Zaletą nowych rozwiązań jest także fakt, że równoważą one interesy obu stron, właściwie wążąc ciężar publicznoprawnych obowiązków oraz korzyści po stronie odbiorców wrażliwych. Realizując dyrektywy prawa energetycznego, jak i prawa pomocy społecznej, nowy model opiera się także na zasadzie pomocniczości, wspartej indywidualizacją świadczonej pomocy. I choć prospołeczna ingerencja w sektor podlega prawu gospodarczemu publicznemu, regulowana materia częściowo podporządkowana jest również regułom wyznaczanym przez działania państwa określane mianem socjalnych. *Novum* zaproponowanego systemu jest także sformułowanie – prawdopodobnie po raz pierwszy na gruncie polskiego prawa gospodarczego publicznego – prawa do energii, stanowiącego ważny element nowego podejścia do społecznego wymiaru zliberalizowanego sektora.

Kwestią otwartą jest natomiast pytanie o możliwość, a raczej prawdopodobieństwo zastosowania modelu w warunkach sektora. Od oceny prawodawcy zależy bowiem wybór odpowiednich środków interwencji w odpowiedzi na problemy odbiorców. I choć z punktu widzenia efektywności świadczonej pomocy, a także kosztów dla całego społeczeństwa, w pełni uzasadnionym wydaje się postulat wdrożenia nowego modelu wsparcia odbiorców we wrażliwych gospodarstwach domowych, to jednak zdecydowanie łatwiejsze jest przeprowadzenie reform w dotychczasowym systemie, niż zastąpienie go nowym. Skoro nic nie jest dane raz na zawsze, regulacja wymaga więc ciągłego doskonalenia już istniejących instrumentów ingerencji. Nowy model, oparty o samoidentyfikację beneficjentów oraz elastyczność rozwiązań, pozwala organom publicznym na osiągnięcie celów publicznych bez nadmiernej ingerencji w wolność gospodarczą przedsiębiorstw energetycznych. W tym sensie planowana ingerencja odpowiada przyjętemu celowi i nie wykracza poza zakres działań koniecznych do jego osiągnięcia (kryterium proporcjonalności). Nowe rozwiązania mogą więc przyczynić się nie tylko do poprawy sytuacji odbiorców, ale także uczynić publiczną ingerencję bardziej proporcjonalną do zakładanych celów w sektorze, co w kontekście zarzutów formułowanych pod adresem obecnych rozwiązań, wydaje się dość istotnym zagadnieniem z punktu widzenia ogólnych zasad prawa energetycznego.

Praktyczny wymiar prowadzonych analiz potwierdza także, że procesy społeczno – gospodarcze ostatnich kilkunastu lat oraz występowanie negatywnych skutków liberalizacji w postaci m.in. problemów z wrażliwością oraz ubóstwem energetycznym znacząco wpłynęły na identyfikację znaczenia zarówno usług powszechnych (usług użyteczności publicznej), jak i społecznego wymiaru sektora. Obserwowane zjawisko uniwersalizacji dotyka jednak nie tylko obowiązków ich świadczenia, ale także zakresu uniwersalizacji gwarantowanego przez państwo prawa dostępu po stronie odbiorców. Wspomniane negatywne zjawiska stały się więc motorem zmian w warstwie prawnej, rozwijając koncepcję dostępu do usług powszechnych, na której rozumienie składa się również ciągłość dostaw, dostępność oraz ochrona odbiorców we wrażliwych energetycznie gospodarstwach domowych.

Pojawienie się i wzrost znaczenia usług powszechnych jest jednak nie tylko prostą odpowiedzią na negatywne następstwa liberalizacji, ale także efektem specyficznych cech niektórych sektorów, których aksjologia wpływa na kształt instytucji prawnych. Co więcej, w przypadku analizowanych sektorów wydaje się, że można mówić o wspólnej aksjologii sektorowej, uwzględniającej nie tylko elementy prokonkurencyjne, ale także konieczność zapewnienia określonym odbiorcom dostępu do pewnych dóbr, za pomocą usług powszechnych.

Nakładanie obowiązków publicznych, w ramach wykonywania funkcji regulacji to przede wszystkim ingerencja w swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorstw sektora energetycznego. Ingerencja winna być jednak nie tylko efektywna, ale także zdolna do zagwarantowania przez państwo dostępności usług powszechnych oraz osiągnięcia celów społecznych. W tym sensie specyfika sektora energetycznego oraz jego społeczny wymiar zdają się także potwierdzać coraz powszechniej artykułowane przekonanie, że nie ma odwrotu od stałej obecności państwa w sektorze. Tylko w ten sposób można bowiem zapewnić ciągłość oraz powszechność świadczeń usług przekazanych w wyniku realizacji sprywatyzowanych zadań publicznych.

Problem badawczy wymagał postawienia także pytań m.in. o relacje między państwem (jego organami) a liberalizującym się sektorem energetycznym. Wpisując tę problematykę w szerszy kontekst dyskusji o roli państwa w gospodarce i granicach dopuszczalnej ingerencji. Charakter tej relacji potwierdza przekonanie, że należy odejść od jej dotychczasowego rozumienia, relacja ta jest bowiem definiowana przede wszystkim przez wartości podlegające ochronie, korelatem których po stronie państwa są określone obowiązki. Prospołeczna ingerencja regulacyjna, jest więc ingerencją aksjologicznie motywowaną, której najpełniejszą emanacją jest stworzenie systemu wsparcia dla odbiorców wrażliwych społecznie na gruncie *PrEn*.

Co istotne, dla wielu ingerencja w sektor jest jednak zjawiskiem przejściowym. Państwa ingerują, nakładając obowiązki użyteczności publicznej wtedy, gdy jest to konieczne i proporcjonalne do zakładanych rezultatów. Praktyka życia gospodarczego pokazuje jednak, że mechanizmy rynkowe w sektorze prawdopodobnie nigdy nie będą zdolne do zapewnienia najuboższym odbiorcom dostępu do energii po społecznie akceptowalnych cenach. Przed podjęciem ingerencji państwo winno przeprowadzić jednak ocenę sytuacji w sektorze, pod kątem możliwości wykorzystania potencjału podmiotów prywatnych (proporcjonalność), celem osiągnięcia zamierzonych efektów bez angażowania państwa.

W pracy podkreślałam wielokrotnie, że regulacja jest procesem celowym, realizującym wartości wynikające z założeń aksjologicznych prawodawcy. Prawo energetyczne jako element prawa gospodarczego publicznego jest więc instrumentalnie wykorzystywane dla realizacji celów społecznych, ograniczonych aksjologią systemu prawnego – gospodarczego. Konsekwentnie, w sektorze mamy więc do czynienia z celowym powiązaniem ingerencji regulacyjnej z aksjologią pod postacią celów publicznych (społeczna funkcjonalizacja konkurencji). Należy więc oczekiwać, że wraz z postępem liberalizacji, zarówno prawodawca krajowy, jak i europejski będą podejmować kolejne działania, zmierzające do zagwarantowania dostępności usług powszechnych, których ważnym elementem jest system wsparcia odbiorców wrażliwych. W tym sensie mamy więc do czynienia nie tyle ze zmierzchem, ile z renesansem instytucji usług powszechnych, których znaczenie wzrasta wraz z rozwojem rynku (konkurencji) w sektorze. Uniwersalizacja usług powszechnych jest więc czynnikiem powodującym, że w sektorze energetycznym swoboda działalności gospodarczej będzie zawsze w pewnym stopniu ograniczona, wolność gospodarcza podlega bowiem modyfikacjom ze względu na interes publiczny.

Na początku pracy postawiono hipotezę, iż prospołeczna ingerencja regulacyjna w sektorze energetycznym, przykładem której jest system wsparcia odbiorców wrażliwych energii elektrycznej jest

efektem wyjątkowej aksjologii prawa energetycznego, która poprzez zakres uwzględniania elementów społecznych wyemancypowała się z aksjologii prawa gospodarczego publicznego. Ingerencja stanowi więc narzędzie realizacji aksjologii prawa energetycznego, czyniąc tym samym ingerencje funkcją aksjologii. Prospołeczna ingerencja regulacyjna stanowi więc niezbędny instrument prawny w zakresie ochrony wartości w sektorze energii elektrycznej.

Aksjologia jest czynnikiem korygującym, dlatego nawet w całkowicie zliberalizowanym sektorze obowiązkiem państwa będzie reagowanie na negatywne skutki funkcjonowania gospodarki. Można – i trzeba – szukać natomiast odpowiedzi na pytanie o zakres i skuteczność tej obecności w kontekście realizowanych celów oraz wartości. Analiza obowiązujących regulacji prawnych z punktu widzenia możliwości realizacji zakładanych przez prawodawcę celów jest jedną z najważniejszych ról doktryny prawa gospodarczego publicznego. Nadszedł więc czas efektywnego oddziaływania za pomocą odpowiednich narzędzi na podmioty prywatne, które będą skuteczniej realizowały interes publiczny. Interwencjonizm regulacyjny nie jest więc – jak chce część komentatorów – stadium przejściowym, ale raczej stałym elementem obecności państwa odpowiedzialnego za całokształt procesów społeczno – gospodarczych. W tym kontekście prospołeczna ingerencja regulacyjna jest więc trwałym elementem w ramach oddziaływania państwa na sektor, a jej znaczenie systematycznie wzrasta.

Można mieć nadzieję, że praca wniesie wkład w dyskusję o negatywnych skutkach liberalizacji rynku energii elektrycznej i gazu oraz granicach ingerencji państwa, w kontekście efektywności egzekwowania przez nie właściwej realizacji publicznoprawnych obowiązków. Może stanowić także przyczynek do podjęcia dalszej dyskusji, dotyczącej szczególnej roli państwa (administracji publicznej/administracji gospodarczej) w regulowaniu sektora energetycznego tak, by ingerencja w swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych przynosiła jak największe korzyści odbiorcom w gospodarstwach domowych, a odbiorca stał się rzeczywistym beneficjentem procesów liberalizacyjnych. Analizy wskazują wszak jednoznacznie, że choć procesy liberalizacyjne postępują, zmieniając oblicze ingerencji publicznej, to nie czynią jej zbyteczną. Z natury mechanizmu regulacji wynika bowiem, że w sektorze energetycznym będzie ona występowała już zawsze. Gospodarka ma przecież to do siebie, że w miejsce jednych niedoskonałości, pojawiają się nowe, wymagające ingerencji regulacyjnej ze strony państwa. W świetle celów prawa gospodarczego publicznego, prospołeczna ingerencja regulacyjna będzie się więc rozwijać, dając państwu możliwość wpływania nie tylko na równowagę interesów w sektorze energetycznym, ale przede wszystkim na przewyższanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku energii. Wartości stojące za uniwersalizacją usług powszechnych będą więc już zawsze czynnikiem korygującym, nadając nowy kierunek zmianom w sektorze energetycznym.

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Czynniki ryzyka wrażliwości energetycznej.....	272
Rysunek 2. Model LIHC	278
Rysunek 3. Głębokość ubóstwa energetycznego.....	279

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Adamiak B., Boć J., Mamiec M., Nowacki K. (red.), *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999.
- Adamiec D., *Cele i inicjatywy Unii Europejskiej w dziedzinie polityki energetycznej* [w:] Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2010, Nr 1.
- Andrzejewski W., *Nowe regulacje dotyczące umowy kompleksowej w projekcie Prawa energetycznego* [online]. Dostępny: <http://www.nowe-pe-pg-i-ustawa-o-ooze.cire.pl/pliki/2/nowe_reg_dot_um_kompleksowej.pdf> (dostęp: 20.8.2014).
- Asongu J.J., *The History of Corporate Social Responsibility*, Journal of Business and Public Policy 2007, Nr 2.
- Baehr J., Stawicki E., Antczak J., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Kraków 2003.
- Baehr J., Przysański R., Pokrzywniak J., Szambelańczyk M., *Trójpak energetyczny/ prawo energetyczne/prawo gazowe/odnawialne źródła energii. Postęp czy krok wstecz?* [online]. Dostępne: <http://www.nowe-pe-pg-i-ustawa-ooze.cire.pl/pliki/2/TROJPAK_ENERGYCZNY_raport_WKB_listopad_2012.pdf> (dostęp: 23.4.2014).
- Baehr J., Stawicki E., *Prawo energetyczne jako lex specialis w stosunku do przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* [w:] C. Banasiński (red.), *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, Warszawa 2006.
- Banasiński C. (red.), *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, Warszawa 2006.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Barnaś M., *Wpływ uwarunkowań technicznych i prawa europejskiego na zmiany prawa energetycznego* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe Prawo Energetyczne*, Lublin 2013.
- Bełkowski J., *O zadaniach Rzecznika odbiorców paliw i energii*, Biul. URE 2002, Nr 5.
- Będkowski – Koziół M., *Aksjologia regulacji sektora energetycznego (część I)*, PUG 2014, Nr 11.
- Będkowski – Koziół M., *Aksjologia regulacji sektora energetycznego (część II)*, PUG 2014, Nr 12.
- Będkowski – Koziół M., *Kierunki zmian polskiego prawa energetycznego w świetle regulacji dyrektyw 2003/54/WE oraz 2003/55/WE w sprawie wspólnych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2004, Nr 1.
- Będkowski – Koziół M., *Kilka uwag o europeizacji nadzoru regulacyjnego w sektorze energetycznym w świetle trzeciego pakietu liberalizacyjnego UE* [w:] H. Gronkiewicz –Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, Warszawa 2011.
- Będkowski – Koziół M., *Plan jako instrument regulacji sektorów infrastrukturalnych ?* [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa – Kraków 1994.
- Biernat S., *Rozdział dóbr przez państwo. Uwarunkowania społeczne i konstrukcje prawne*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989.
- Biskup R., *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011.
- Blicharz R., *Źródła publicznego prawa gospodarczego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013.

- Błachucki M., *Nadzorowanie pomocy publicznej dla przedsiębiorców w sektorze energetycznym – problemy podstawowe* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
- Bogdanowicz P., *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Bogucka I., Tobor Z. (red.), *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, Kraków 2003.
- Borkowska B., *Koncepcja deregulacji rynku monopolu naturalnego* [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Monografie i Opracowania* 2009, Nr 62.
- Böge U., *Nadzór konkurencji i regulacja sektorowa: podział ról i kooperacja* [w:] C. Banasiński (red.), *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, Warszawa 2006.
- Bradbrook A.J., *Access to energy services in a human right framework* [online]. Dostępny: <http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/energy/op/parliamentarian_forum/bradbrook_hr.pdf> (dostęp: 28.6.2014).
- Brodziński W., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej* [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Brzozowski J., Juchniewicz L., *Co z tą polityką energetyczną?* [online]. Dostępne: <http://www.cire.pl/pliki/2/co_z_ta_polityka_energetyczna.pdf> (dostęp: 8.10.2014).
- Buckens M.M., *Oettinger calls for deregulation* [online]. Dostępny: <<http://eu.vlex.com/vid/market-oettinger-calls-deregulation-412031706>> (dostęp: 7.6.2014).
- Buzek J., *Ochrona klimatu musi być podporządkowana gospodarczym celom UE* [online]. Dostępny: <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/10_57424.html> (dostęp: 28.6.2014).
- Chądzyński M., Osiecki G., *W napięciu czekamy na podwyżki*, *Dziennik Gazeta Prawna* 30.10.2014, Nr 211, s. A3.
- Cichowicz M., Dzierżanowski W., Stachowiak M., Zasłona M., *Usługi użyteczności publicznej a pomoc publiczna* [online]. Dostępny: <<https://uokik.gov.pl/download.php?id=81>> (dostęp: 29.10.2015).
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna, t. I*, Warszawa 2000.
- Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003.
- Ciszewski W., *Procedura tworzenia polskiej polityki energetycznej* [w:] *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś i jutro. Biblioteka Regulatora*, Warszawa 2010.
- Czarnecka M., Ogłódek T., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Czarnek P., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej* [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Czerny J., *Aksjologiczne podstawy ekonomii i biznesu*, Bytom 2004.
- Ćwik N., *CSR w polskim sektorze energetycznym* [online]. Dostępny: <<http://odpowiedzialnybiznes.pl/artyku%C5%82y/csr-w-polskim-sektorze-energetycznym/>> (dostęp: 28.05.2014).
- Daintith T., Hancher L., *Energy Strategy in Europe: The Legal Framework*, Berlin 1986.
- Dietl M., Makowski K., *Monopolizacja, demonopolizacja, niepewność*, Warszawa 2010.
- Długosz T., *Funkcja regulacyjna* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013.
- Długosz T., *Ochrona odbiorcy wrażliwego w dyrektywach trzeciego pakietu energetycznego* [w:] H. Gronkiewicz – Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, Warszawa 2011.

- Długosz T., *Odbiorca wrażliwy społecznie a unijne ramy prawne regulacji* [w:] *Polska polityka energetyczna – wczoraj, dziś i jutro*, Biblioteka Regulatora, Warszawa 2010.
- Długosz T., *Zakres i prawne formy realizacji kompetencji Prezesa URE w kontekście prawa ochrony konkurencji* [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.
- Dobroczyńska A. (red.), *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, Warszawa 2003.
- Dobroczyńska A., Dębek A., Figaszewska I. i inni, *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle drugich badań ankietowych. Raport* [online]. Dostępny: <<http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/3661,Raport-URE-Spoleczna-odpowiedzialnosc-przedsiębiorstw-energetycznych-w-swietle-d.html>> (dostęp: 28.6.2014).
- Dobroczyńska A., Dębek A., Figaszewska I., Ostapowicz I., *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle trzecich badań ankietowych*, Biul. URE 2011, Nr 3.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L., *Koncesjonowanie jako narzędzie regulacji sektora energetycznego* [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską. Materiały z Konferencji*, Międzyzdroje 1999.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L., *Konkurencyjny rynek energii – czy i komu jest potrzebny?* [w:] M. Okólski (red.), *Jaki model rynku energii?*, Warszawa 2001.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L., *Postówie* [w:] M. Okólski (red.), *Jaki model rynku energii?*, Warszawa 2001.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., *Regulacja energetyki w Polsce*, Warszawa – Toruń 2001.
- Dobroczyńska A., Zaleski B., *Polityka Unii Europejskiej wobec energetyki* [w:] A. Dobroczyńska (red.), *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, Warszawa 2003.
- Dobrowolski M., *Ogólna charakterystyka ustroju państwa* [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Domagała M., *Polityka energetyczna* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka Administracyjna. Administrative policy. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Stryków 7 – 9.9.2008 r., Rzeszów 2008.
- Domagała M., *Uznaniowość decyzji koncesyjnych wydawanych przez Prezesa URE w kontekście obowiązku stosowania ustawy z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe Prawo Energetyczne*, Lublin 2013.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.
- Duda M., *Implikacje dyrektywy 2003/54/EC dla krajowego rynku energii elektrycznej*, Biul. URE 2003, Nr 5.
- Duda M., *Rola państwa w rynkowej gospodarce energetycznej*, Biuletyn Energetyczny IGEiOŚ, 1998, Nr 2.
- Dudek D., *Godność człowieka według Konstytucji RP* [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Dudek D., *Pojęcie i klasyfikacja zasad ustrojowych* [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Dudek D., *Zasady ochrony wolności i praw człowieka* [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

- Dudek D. (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Dudzik S., *Sposoby przekształcania prawa polskiego pod wpływem prawa europejskiego (na przykładzie prawa gospodarczego)*, PiP 2008 nr 5.
- Dutkiewicz P., *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996.
- Dziubińska – Michalewicz M., *Minimum egzystencji a minimum socjalne. Informacja nr 781* [online]. Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz. Dostępny: <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_01/i-781.pdf> (28.05.2014).
- Elżanowski F., Będkowski – Kozioł M., Skoczny T., *Polityka energetyczna Unii Europejskiej* [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, t. XXVIII, Warszawa 2010.
- Elżanowski F., *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008.
- Elżanowski F., Czuba M., *Kontrowersje wokół projektu przepisów nowego prawa energetycznego* [online]. Dostępny: <<http://www.cire.pl/item,59804,2,0,0,0,0,kontrowersje-wokol-projektu-przepisow-nowego-prawa-energetycznego.html>> (dostęp: 28.6.2014).
- Elżanowski F., *Relacja pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki w sprawach nadzoru nad sektorem energetycznym* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
- Fiedor B, Wilczyński P., *Regulacja ekonomiczna i społeczna w gospodarce Stanów Zjednoczonych. Instrumentarium realizacji i aspekty teoretyczne* [w:] W. Lejman (red.), *Rola państwa kapitalistycznego w sterowaniu procesami gospodarczymi i społecznymi w ujęciu współczesnej ekonomii burżuazyjnej*, Łódź 1987.
- Figaszewska I., Bednarska A., Falecki A., *W jaki sposób przedsiębiorstwa energetyczne pomagają odbiorcom wrażliwym społecznie uniknąć wstrzymania dostaw energii elektrycznej czy gazu?*, Biul. URE 2008, Nr 2.
- Figaszewska I., Dobroczyńska A., Dębek A., *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych w świetle badań ankietowych. Raport* [online]. Dostępny: <<http://www.ure.gov.pl/download/1/2459/SpolecznaOdpowiedzialnosPrzedsiębiorstwEnergetycznychwswi etlebadanankietowych-RA.pdf>> (dostęp: 28.6.2014).
- Figaszewska I., *Nowe instrumenty i inicjatywy społecznej odpowiedzialności biznesu*, Biul. URE 2011, Nr 3.
- Figaszewska I., *O konieczności ochrony gospodarstw domowych słabych ekonomicznie na rynku energii elektrycznej oraz gazu*, Biul. URE 2008, Nr 1.
- Figaszewska I., *Ubóstwo energetyczne – co to jest?*, Biul. URE 2009, Nr 5.
- Filek J., *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Tylko moda czy nowy model prowadzenia działalności gospodarczej?* [online]. Dostępne: <<http://www.csrinfo.org/pl/component/content/article/984-spoleczna-odpowiedzialnosc-biznesu-tylko-moda-czy-nowy-model-prowadzenia-dzialalnosci-gospodarczej>> (dostęp: 28.6.2014).
- Filipowski O., *Ceny drapieżne w unijnym prawie konkurencji i regulacji sektorowej* [w:] H. Gronkiewicz – Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, Warszawa 2011.
- Filipowski O., *Odbiorca społecznie wrażliwy w projekcie zmian Prawa energetycznego* [w:] M. Szydło, M. Sieradzka (red.), *Prawo energetyczne – zagadnienia praktyczne. Dodatek do Monitora Prawniczego* 2009, Nr 9.
- Fornalczyk T., *Rynek energii w Wielkiej Brytanii* [online]. Dostępny: <<http://www.cire.pl/pliki/2/rynekwielkabryta.pdf>> (dostęp: 28.6.2014).

- Gardziński R., *Amerykańskie łupki coraz bardziej wpływają na sytuację rafinerii w Europie* [online]. Rzeczpospolita. Dostępne: <<http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/1063215.html?print=tak>> (dostęp: 10.11.2013).
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.
- Gasiński T., Piskalski G., *Zrównoważony biznes. Podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorstw* [online]. Dostępny: <<http://www.mg.gov.pl/files/upload/7904/podrecznik.pdf>> (dostęp: 28.6.2014).
- Giermek K., Godzisz K., *Promowanie konkurencji i regulacja cen energii. Pierwsze doświadczenia* [w:] A. Szablewski (red.), *Konkurencja, regulacja i prywatyzacja sektora energetycznego*, Warszawa 1998.
- Glaeser E.L., Shleifer A., *The Rise of the Regulatory State* [online]. Harvard Institute of Economic Research. Dostępne: <http://scholar.harvard.edu/glaeser/files/the_rise_of_the_regulatory_state.pdf> (dostęp: 28.6.2014).
- Gordon A., Akinrele Ch., Smith R., *Right to water* [online]. Dostępne: <<http://a4id.org/sites/default/files/user/%5BA4ID%5D%20Right%20to%20Water.pdf>> (dostęp: 21.8.2014).
- Grabiec M., *Konstytucyjna ranga traktatowej zasady stabilności cen* [w:] A. Nowak – Far (red.), *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, Warszawa 2010.
- Grabowski J., *Rola i funkcje prawa w kształtowaniu stosunków gospodarczych* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013.
- Grabowski J., *Rola prawa w korygowaniu negatywnych skutków społeczno – ekonomicznych liberalnej gospodarki rynkowej. Pierwszeństwo prawa stanowionego wobec „naturalnych” praw rynku* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013.
- Gronkiewicz – Waltz H., K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, Warszawa 2011.
- Groszyk H., Leszczyński L., *Aksjologia prawa* [w:] H. Rot (red.) *Problemy metodologii i filozofii prawa. Materiały VIII Ogólnopolskiego Zjazdu Teoretyków Państwa i Prawa*, Bierutowice 26 – 28 IX 1985, Wrocław 1988.
- Górecki D. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., (red.), *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013.
- Hoff W., *Europejskie obowiązki publiczne na przykładzie sektora elektroenergetycznego*, Studia Europejskie 2001, Nr 4.
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
- Hoff W., *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, PiP 2005, Nr 8.
- Hoff W., *Uznanie regulacyjne*, Problemy Zarządzania 2008, Nr 1.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jabłoński M., *Stanowienie i realizacja przez administrację publiczną polityki energetycznej* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe Prawo Energetyczne*, Lublin 2013.
- Janiszewska K., *Po co i komu potrzebny jest sprzedawca z urzędu – rozwiązania krajowe i doświadczenia innych państw*, Biul. URE 2005, Nr 5.

- Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011.
- Jasiński P., Skoczny T., Yarrow G., *Konkurencja a regulacja w energetyce*, Warszawa 1995.
- Jaskólski K., *Czy zużycie energii elektrycznej jest miernikiem zamożności*, Biul. URE 1999, Nr 4.
- Jellinek G., *Deklaracja praw człowieka i obywatela*, Warszawa 1905.
- Jurdziak L., *Czy grozi nam ubóstwo? Analiza potencjalnych skutków polityki walki z globalnym ociepleniem dla gospodarstw domowych w Polsce*, *Polityka energetyczna* 2012, t. 15, z. 3.
- Jurkowska A., Skoczny T., *Cele i instrumenty polityk sektorów infrastrukturalnych w Unii Europejskiej* [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, t. XXVIII, Warszawa 2010.
- Jurkowska A., Skoczny T. (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, t. XXVIII, Warszawa 2010.
- Juszczuk M., *Odbiorca detaliczny na rynku energii. Doświadczenia brytyjskie wyzwaniem dla Polski. Cz. II chcemy wybierać dostawcę? Musimy się do tego solidnie przygotować!*, Biul. URE 2005, Nr 6.
- Juszczuk M., *Odbiorca energii i jego problemy. Relacje sprzedawca – odbiorca*, Biul. URE 2006, Nr 2.
- Kahn A.E., *The Economics of Regulation: Principles and Institution*, Cambridge 1991.
- Kalek P., *Dostarczanie energii elektrycznej a „mały trójpak”. Polubowne rozwiązywanie sporów* [online]. Dostępne: <<http://www.cire.pl/item,85777,2,0,0,0,0,dostarczanie-energii-elektrycznej-a-maly-trojpak-polubowne-rozwiazywanie-sporow.html>> (dostęp: 28.6.2014).
- Karwowska R., Czarski P., Włodarczyk Z., Zięba U., *Regulacja i prywatyzacja w dziedzinach infrastrukturalnych w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Warszawa 1999.
- Karwowska R., *Energetyka* [w:] R. Karwowska, P. Czarski, Z. Włodarczyk, U. Zięba, *Regulacja i prywatyzacja w dziedzinach infrastrukturalnych w perspektywie integracji z Unią Europejską*, Warszawa 1999.
- Kawka I., *Rola administracji europejskiej w regulowaniu sektorów infrastrukturalnych*, *Problemy Zarządzania* 2008, Nr 1.
- Kędzia J., *Komentarz do art. 3 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Kiczka K., *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań* [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006.
- Kocowski T., *Funkcje administracji gospodarczej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013.
- Kocowski T., *Nadzór gospodarczy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013.
- Kojder A., *Prawo jako przedmiot analiz aksjologicznych* [w:] H. Rot (red.) *Problemy metodologii i filozofii prawa. Materiały VIII Ogólnopolskiego Zjazdu Teoretyków Państwa i Prawa*, Bierutowice 26 – 28 IX 1985, Wrocław 1988.
- Kolasiński M.K., *Zarys prawa antymonopolowego Unii Europejskiej na tle prawa Stanów Zjednoczonych i Polski*, Toruń 2012.
- Kopycińska D. (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006.
- Kopycińska D. (red.), *Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych*, Szczecin 2006.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014.

- Kosikowski C., *Organizacja i funkcjonowanie kontroli i nadzoru państwa wobec gospodarki w świetle Konstytucji RP* [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Kosiński E., *Regulacja prokonkurencyjna nową funkcją państwa? Rozważania na przykładzie regulacji sektora elektroenergetycznego Unii Europejskiej* [w:] B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006.
- Kosiński E., *Usługi w ogólnym interesie gospodarczym a reguły ochrony konkurencji w Unii Europejskiej*, RPEiS 2005, Nr 4.
- Kość A., *Relacja prawa i wartości w społeczeństwie otwartym* [w:] I. Bogucka, Z. Tobor (red.), *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, Kraków 2003.
- Kot D., *Sprawiedliwość a solidarność* [w:] A. Węgrzecki (red.), *Konflikt interesów – konflikt wartości*, Kraków 2005.
- Kowalak T., *Wpływ nowych dyrektyw, elektrycznej i gazowej, na zasady funkcjonowania rynków energii elektrycznej i paliw gazowych oraz zasady kształtowania taryf*, Biul. URE 2004, Nr 6.
- Kowska J., *Osobny organ do rozstrzygania sporów z dostawcami energii*, Dziennik Gazeta Prawna 25.2.2015, Nr 38, s. B5.
- Kowalski A., *Usługa powszechna w prawie energetycznym* [w:] A. Walaszek – Pyziół (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013.
- Kozioł D., *Pozycja odbiorcy na rynku energii – aspekty lokalne*, Biul. URE 2006, Nr 5.
- Krajewska A., *Niedoskonałości rynki i rola państwa w gospodarce* [w:] R. Milewski, E. Kwiatkowski (red.), *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2014.
- Krakala – Zielińska M., *Znaczenie usługi powszechnej w tworzeniu unijnego sektora usług świadczonych w ogólnym interesie* [w:] H. Gronkiewicz – Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, Warszawa 2011.
- Krukowski J., *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki* [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Kurowski P., *Wydatki gospodarstw domowych na energię elektryczną. Próba ustalenia grup odbiorców wrażliwych na podwyżki cen energii (wyniki na podstawie badań GUS z 2006 r.)*, Biul. URE 2008, Nr 5.
- Kurtyka M., *Od restrukturyzacji do modernizacji. Opóźniona transformacja polskich przedsiębiorstw energetycznych w latach 1990 – 2009*, Warszawa 2013.
- Lejman W. (red.), *Rola państwa kapitalistycznego w sterowaniu procesami gospodarczymi i społecznymi w ujęciu współczesnej ekonomii burżuazyjnej*, Łódź 1987.
- Leszczyński L. (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, Konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999.
- Lipiec J., *Świat wartości. Wprowadzenie do aksjologii*, Kraków 2001.
- Lipschutz R. (red.), *Globalization, Governmentality and Global Politics: Regulation for the rest of Us?*, Londyn 2005.
- Lissoń P., *Formy oraz instrumenty prawne działania organu regulacyjnego na przykładzie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki* [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.
- Lodge M., *Regulation. The regulatory state and european politics*, West European Politics, Londyn 2008, t. 31, Nr 1 – 2.
- Łukasiewicz J. (red.), *Polityka Administracyjna. Administrative policy. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Stryków 7 – 9.9.2008 r., Rzeszów 2008.

- Majone G., *Regulating Europe*, Londyn 1996.
- Mankiw N.G., Taylor M.P., *Mikroekonomia*, Warszawa 2009.
- Marquardt P., *Spółka użyteczności publicznej – jako szczególna forma prowadzenia działalności gospodarczej* [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40lecia pracy naukowej prof. Dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004.
- Malko J., *Rynek a regulacja: rola modelowania procesu energii*, Elektroenergetyka – Współczesność i Rozwój 2009, Nr 2.
- McBeth A., *Privatising human rights: What happens to the state's human rights duties when services are privatized?* [online]. Dostępne: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2345987> (dostęp: 28.6.2014).
- Mik C., *Traktat Amsterdamski. Ocena wyników konferencji międzyrządowej Unii Europejskiej 1996 – 1997 (tzw. Maastricht II)*, Warszawa 1997.
- Młynarska – Sobaczewska A., *Wolności i prawa człowieka i obywatela* [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Molski R., *Prawo antymonopolowe w obliczu globalizacji. Kierunki rozwoju*, Bydgoszcz 2008.
- Moroz J., *RWE, o różnicach na rynku energii w Polsce i w innych krajach UE* [online]. Dostępne: <http://energetyka.wnp.pl/j-moroz-rwe-o-roznicach-na-ryнку-energii-w-polsce-i-w-innych-krajach-ue,92839_1_0_1.html> (dostęp: 28.6.2014).
- Muras Z., *Komentarz do art. 9d PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Muras Z., *Komentarz do art. 40 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Muras Z., *Paradoks liberalizacji rynku paliw i energii – rozwój konkurencji przez zwiększanie kontroli administracyjnoprawnej* [w:] A. Walaszek – Pyziół (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013.
- Murzyn E., *Implementacja prawa energetycznego Unii Europejskiej w Polsce* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
- Muszyński I., *Ustawa prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Nagaj R., *Regulacja a konkurencja na rynku energii elektrycznej w Polsce* [w:] D. Kopycińska, *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006.
- Nagaj R., *Straty dobrobytu ekonomicznego na rynku detalicznym energii elektrycznej w Polsce*, Rynek Energii 2014, Nr 2.
- Niewiadomski Z., Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Noll R. G. (red.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley 1985.
- Nowaczek – Zaremba M., Muras Z., *Komentarz do art. 6a PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Nowak B., *Liberalizacja rynku energii elektrycznej i gazu w Unii Europejskiej jako element strategii wewnętrznego rynku energii – wybrane aspekty*, Studia Europejskie 2006, Nr 3.
- Nowak B., *Organ regulacyjny jako nadzorca rynku energii a bezpieczeństwo energetyczne* [w:] A. Walaszek – Pyziół (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013.
- Nowak B., *Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej. Studium porównawcze na podstawie sektorów energii elektrycznej i gazu a sprawa (kwestia) Polski*, Warszawa 2009.
- Nowak D., Woszczyk M., *Komentarz do art. 47 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.

- Nowak – Far A. (red.), *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, Warszawa 2010.
- Okólski M. (red.), *Jaki model rynku energii?*, Warszawa 2001.
- Palarz H., *Prawo energetyczne z komentarzem*, Gdańsk 2004.
- Pałeczki K., *O aksjologicznych zmianach w prawie. Referat otwierający obrady XIII Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa* [w:] L. Leszczyński (red.), *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, Konstytucja, integracja europejska*, Lublin 1999.
- Pałeczki K., *Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*, Warszawa 2003.
- Pawełczyk M., *Przedsiębiorstwo energetyczne a konsument w sektorze energetycznym – propozycja nowego modelu ustrojowego ochrony zbiorowych interesów konsumentów w sektorze energetycznym* [w:] A. Walaszek – Pyziół (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013.
- Pawełczyk M., *Publicznoprawne obowiązki przedsiębiorstw energetycznych jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w Polsce*, Toruń 2013.
- Pawełczyk M., Pikiewicz B., *Funkcjonowanie zasady TPA w elektroenergetyce w prawie polskim* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
- Pawłowska A., *Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, Biul. URE 2015, Nr 1.
- Pawłowska A., *System wsparcia odbiorców wrażliwych energii elektrycznej. Zmarnowana szansa czy dobry początek?*, Biul. URE 2014, Nr 3.
- Pawłowska A., *Ubóstwo energetyczne w świetle Dyrektywy 2012/27/UE. Brytyjskie doświadczenia podstawą dla polskich rozwiązań*, PUG 2014, Nr 12.
- Piątek S., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986.
- Piechowiak M., *Godność i równość jako podstawy sprawiedliwości z perspektywy międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Toruński rocznik praw człowieka i pokoju 1993, Nr 1.
- Piechowiak M., *Pojęcie praw człowieka* [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Piszczałowska J., *Muszę godzić różne interesy. Rozmowa z Markiem Woszczykiem*, Rzeczpospolita Nr 288, 10.12.2012.
- Pokrzywniak J., *Taryfy dla paliw gazowych lub energii w świetle orzecznictwa sądowego* [w:] A. Walaszek – Pyziół (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013.
- Połecki Z.(red.) *Rynek energii elektrycznej: rozwój i harmonizacja struktur. Materiały VII Konferencji Naukowo – Technicznej*, t. II, Lublin 2000.
- Popczyk J., *Innowacyjność i trwały rozwój gospodarki czy petryfikacja energetyki i koszty osierocone po 2020 roku?* [online]. Dostępne: <<http://www.cire.pl/item,70815,2,0,0,0,0,energetyka-2012-innowacyjnosc-i-trwaly-rozwoj-gospodarki-czy-petryfikacja-energetyki-i-koszty-osierocone-po-2020-roku.html>> (dostęp: 28.6.2014).
- Popowska B. (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006.
- Popowska B., Kokocińska K. (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.
- Porter M.E., Prahalad C.K., *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, Gliwice 2007.
- Posner R.A., *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, The Journal of Political Economy, t. 83, Nr 4, Chicago 1975.
- Powałowski A., Skutecka D., *Miejsce odbiorcy na rynku energii wobec zachodzących na nim procesów z uwzględnieniem zmian w tzw. trójpaku energetycznym* [w:] A. Walaszek –Pyziół (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013.

- Pysz P., *Spółeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa 2008.
- Raczyński M., *Znaczenie niezależności regulatora dla efektywnego funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego* [w:] D. Kopycińska (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006.
- Radwan – Röhrenscheff M., *Przedsiębiorstwa świadczące usługi w ogólnym interesie gospodarczym*, PiP 1997, Nr 2.
- Rączka J., *Dlaczego państwo reguluje rynki – pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, Ekonomista 2002, Nr 3.
- Rączka J., *Polityka energetyczna 2050: zachowanie status quo, ucieczka przed dylematami* [online]. Dostępne: <<http://www.cire.pl/item,116624,13,0,0,0,0,polityka-energetyczna-2050-zachowanie-status-quo-ucieczka-przed-dylematami.html>> (dostęp: 5.9.2015).
- Rot H. (red.), *Problemy metodologii i filozofii prawa. Materiały VIII Ogólnopolskiego Zjazdu Teoretyków Państwa i Prawa*, Bierutów 26 – 28 IX 1985, Wrocław 1988.
- Rowe J.K., *Corporate Social Responsibility as Business Strategy* [w:] R. Lipschutz (red.) *Globalization, Governmentality and Global Politics: Regulation for the rest of Us?*, Londyn 2005.
- Rudnicki M., Sobieraj K. (red.), *Nowe Prawo Energetyczne*, Lublin 2013.
- Rzeszutko – Piotrowska M., *Administracja publiczna wobec przemian sektora energetycznego w Polsce – przegląd wybranych aspektów prawnych* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.) *Nowe Prawo Energetyczne*, Lublin 2013.
- Rzetelska K., *Wycofanie się państwa z publicznoprawnego wykonywania zadań*, PUG 2004, Nr 10.
- Rzucidło J., *Prawo dostępu do Internetu jako podstawowe prawo człowieka. Część I*, Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych 2010, Nr 2.
- Samoraj R., *Orzecznictwo Sądu Antymonopolowego w sprawach regulacji energetyki w 1999 r.*, Biul. URE 2000, Nr 2.
- Sarnecki P. (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Saulter W., *Services of General Economic Interest and Universal Service in EU Law* [online]. Dostępny: <<http://www.nza.nl/104107/230942/Research-paper-%27Services-of-General-Economic-Interest%27-2008-05.pdf>> (dostęp: 3.7.2014).
- Scanlon J., Cassar A., Nemes N., *Water as a Human Right?* [online]. Dostępny: <<http://www.unwater.org/downloads/EPLP-051.pdf>> (dostęp: 3.7.2014).
- Selznick P., *Focussing organizational research on regulation* [w:] R.G. Noll (red.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley 1985.
- Skarżyński R., *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa. Główne idee polityczne ordoliberalizmu*, Warszawa 1994.
- Skoczny T., *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, Problemy Zarządzania 2004, Nr 3.
- Smagiel K., *Komentarz do art. 3 pkt 29 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Smagiel K., *Poziom ochrony odbiorcy energii w gospodarstwie domowym w państwach członkowskich UE*, Biul. URE 2009, Nr 1.
- Smagiel K., Gutowski M., *Komentarz do art. 5a PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Sobieraj K., *Wybrane problemy dotyczące wdrażania do krajowego porządku prawnego wymagań gospodarki niskoemisyjnej w dobie globalnego kryzysu* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe Prawo Energetyczne*, Lublin 2013.

- Socha J., Słowiński W., „Cztery wolności na rynku gazu ziemnego”. *Działania liberalizacyjne w obszarze gazu ziemnego w Polsce* [online]. Dostępne: <http://www.pwc.pl/pl_PL/pl/publikacje/pwc_cztery_wolnosc_i_na_rynku_gazu_ziemnego.pdf> (dostęp: 28.6.2014).
- Sokołowski M.M., *Rozważania o istocie współczesnej regulacji* [w:] A. Walaszek – Pyzioł (red.), *Regulacja i innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013.
- Stankiewicz R., *Kilka uwag o regulacji jako funkcji administracji gospodarczej w rozwoju sektora energetycznego* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
- Stasikowski R., *Regulacja jako nowa funkcja współczesnej administracji publicznej w Polsce*, *Studia Prawnicze*, Warszawa 2007, z. 3.
- Stasikowski R., *Regulacja jako nowe zjawisko administracyjnoprawne* [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.
- Stigler G.J., *The Theory of Economic Regulation* [w:] *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Santa Monica 1971 t. 2, Nr 1.
- Strzyczkowski K., *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa* [w:] C. Kosikowski (red.) *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, Warszawa 2005.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*. Wydanie 6, Warszawa 2011.
- Strzyczkowski K., *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992.
- Strzyczkowski K., *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada publicznego prawa gospodarczego*, *RPEiS* 2007, Nr 4.
- Szablewski A. (red.), *Konkurencja, regulacja i prywatyzacja sektora energetycznego*, Warszawa 1998.
- Szablewski A., *Regulacyjny paradoks pierwszej fazy liberalizacji sektorów sieciowych – perspektywa historyczna*, *Problemy Zarządzania* 2004, Nr 3.
- Szafrański A., *Europeizacja prawa energetycznego* [w:] H. Gronkiewicz – Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego*, Warszawa 2011.
- Szafrański A., *Ku liberalizacji rynku energii elektrycznej* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
- Szafrański A., *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.
- Szalbierz Z., *Monopol i regulacja państwa na rynku energii* [w:] Z. Połacki (red.) *Rynek energii elektrycznej: rozwój i harmonizacja struktur, Materiały VII Konferencji Naukowo – Technicznej*, t. II, Lublin 2000.
- Szambelańczyk M., *Reklamacja na wstrzymanie dostarczania paliw gazowych lub energii* [online]. Dostępne: <<http://www.cire.pl/item,84930,2,0,0,0,0,reklamacja-na-wstrzymanie-dostarczania-paliw-gazowych-lub-energii.html>> (dostęp: 28.6.2014).
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.
- Szkudlarek P., *Regulacyjna funkcja państwa na rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce* [w:] D. Kopycińska (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006.
- Szydło M., *Dostęp do sieci infrastrukturalnych na zliberalizowanych rynkach UE*, *PiP* 2005, Nr 1.
- Szydło M., *Funkcje administracji publicznej wobec gospodarki* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013.
- Szydło M., *Konkurencja i konkurenci* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013.

- Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.
- Szydło M., Sieradzka M. (red.), *Prawo energetyczne – zagadnienia praktyczne*. Dodatek do Monitora Prawniczego 2009, Nr 9.
- Swora M., Falecki A., *Komentarz do art. 4j PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Swora M., Falecki A., *Komentarz do art. 49 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Swora M., *Komentarz do art. 3 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Swora M., *Krajowe organy regulacyjne w trzecim pakiecie liberalizacyjnym* [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe Prawo Energetyczne*, Lublin 2013.
- Swora M., *Mocniejsza pozycja konsumenta w pakiecie energetycznym UE*, *Gazeta Prawna* 2009, Nr 64.
- Swora M., Muras Z., *Komentarz do art. 1 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Swora M., Muras Z., *Komentarz do art. 32 PrEn* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Swora M., Muras Z., *Przed komentarzem – stanowienie i stosowanie prawa energetycznego* [w:] M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Śmieja A. (red.), *Zasady prawa gospodarczego*, Wrocław 1999.
- Tokarski S., Janikowski J., *Rozwijanie jednolitego rynku*, *Polska Energia* 2012, Nr 10.
- Topolewska M., *Budżet zaoszczędzi na dopłatach do prądu*, *Dziennik Gazeta Prawna* 17.7.2014, Nr 137, s. B5.
- Topolewska M., *Wciąż mało chętnych na dopłaty do prądu*, *Dziennik Gazeta Prawna*, 5.2.2015, Nr 24, s. B5.
- Train K.E., *Optimal Regulation. The Economic Theory of Natural Monopoly*, Cambridge 1991.
- Trzeciński J. (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997.
- Tuleja P., *Zasady konstytucyjne* [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Tully S.R., *The Contribution of Human Rights to Universal Energy Access* [online]. Dostępny: <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1043&context=nj_ihr> (dostęp: 28.6.2014).
- Walaszek – Pyzioł A., *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne (podmioty, instrumenty)* [w:] B. Adamiak, J. Boć, M. Mamiec, K. Nowacki (red.), *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999.
- Walaszek – Pyzioł A., *O jednej z prawnych metod liberalizacji rynku energii elektrycznej – „prawo” odbiorcy do wyboru sprzedawcy energii elektrycznej* [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
- Walaszek – Pyzioł A. (red.), *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*, Warszawa 2013.
- Walaszek – Pyzioł A., Pyzioł W., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Waligórski M.A., *Polityka energetyczna państwa jako sektorowa polityka administracyjna*, *Biul. URE* 2008, Nr 4.
- Walulik J., *Reforma regulacyjna. Przykład transportu lotniczego*, Warszawa 2013.

- Way Lee L., *A Theory of Just Regulation*, The American Economic Review, Pittsburgh 1980, t. 70, Nr 5.
- Węgrzecki A. (red.), *Konflikt interesów – konflikt wartości*, Kraków 2005.
- Wierzbowski M., Stankiewicz R. (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, Warszawa 2010.
- Winczorek P., *Konstytucja i wartości* [w:] J. Trzcíński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997.
- Wiśniewski L. (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Woś T., *Niezależne organy regulujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980.
- Woźniak M.G., *Spójność społeczno – ekonomiczna wyzwaniem XXI wieku* [w:] D. Kopycińska (red.), *Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych*, Szczecin 2006.
- Wódz J., *Energia*, Nowy Przemysł, Katowice 2001, Nr 4.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985.
- Zacharko L., Matan A., Łaszczyca G. (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.
- Zajadło J., *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, Gdańsk 2001.
- Zawadzka B., *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996.
- Zawadzki S., *Państwo o orientacji społecznej. Geneza – doświadczenia – perspektywy*, Warszawa 1996.
- Zieliński M., Ziemiński Z., *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
- Żurawik A., *Pojęcie interesu publicznego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013.
- Żurawik A., *Spółeczna gospodarka rynkowa jako konstytucyjna zasada ustroju gospodarczego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8a, Warszawa 2013.

AKTY PRAWNE

PRAWO POLSKIE

- Konstytucja RP z 2.4.1997 r. Dz.U., Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. [1960], Nr 30, poz. 168 ze zm.
- Ustawa z 23.4.1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. [1964], Nr 16, poz. 93 ze zm.
- Ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. [1964], Nr 43, poz. 296 ze zm.
- Ustawa z 24.2.1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U., 1990, Nr 14, poz. 89.
- Ustawa z 8.8.1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U., 1990, Nr 16, poz. 95 ze zm.
- Ustawa z 10.4.1997 r. Prawo energetyczne, Dz.U., [t.j.] 2017, poz. 220.
- Ustawa z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U., [1997], Nr 133, poz. 883.
- Ustawa z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U., [t.j.] 2013, poz. 743.
- Ustawa z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej, Dz.U., 2001, Nr 4, poz. 25 ze zm.
- Ustawa z 21.6.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. [2001], Nr 71, poz. 734 ze zm.
- Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. [203], Nr 203, poz. 1966 ze zm.
- Ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. [2004], Nr 64, poz. 539 ze zm.
- Ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. [2004], Nr 173, poz. 1807.
- Ustawa z 16.7.2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U., [t.j.] 2014, poz. 243.
- Ustawa z 4.3.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. [2005], Nr 62, poz. 552.
- Ustawa z 2.4.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. [2005], Nr 91, poz. 875.
- Ustawa z 24.8.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, Dz.U. [2006], Nr 170, poz. 1217.
- Ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. [2009], Nr 84, poz. 712.
- Ustawa z 12.1.2007 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie oceny zgodności, Dz.U. [2007], Nr 21, poz. 124.
- Ustawa z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. [2007], Nr 50, poz. 331.
- Ustawa z 15.6.2007 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, Dz.U. [2007], Nr 115, poz. 790.
- Ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. [2009], Nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z 8.1.2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. [2010], Nr 21, poz. 104.
- Ustawa z 15.4.2011 r. o efektywności energetycznej, Dz.U. [2011], Nr 94, poz. 551.
- Ustawa z 15.4.2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. [2011], Nr 112, poz. 654, ze zm.
- Ustawa z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. [2011], Nr 234, poz. 1392.
- Ustawa z 23.11.2012 r. Prawo pocztowe, Dz.U., 2012, poz. 1529.
- Ustawa z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., 2013, poz. 984.
- Ustawa z 19.11.2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. [2015] poz. 1960.

Ustawa z 23.9.2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, Dz.U., 2016, poz. 1823.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 20.12.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, ruchu i eksploatacji tych sieci, Dz.U. [2005], Nr 2, poz. 6.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 4.5.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, Dz.U. [2007], Nr 93, poz. 623.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 3.9.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu udzielania i rozliczania dotacji przedmiotowych, Dz.U. [2010], Nr 166, poz. 1123.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 18.8.2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną, Dz.U. [2011], Nr 189, poz. 1126.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 9.11.1990 r. w sprawie założeń polityki energetycznej Polski do 2010 r., Monitor Polski z 1990, Nr 43, poz. 332.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 12.7.2013 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1565) [online]. Dostępna: <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/23F1B2C2BA187C5DC1257BAA002BF457/%24File/1565.pdf>> (dostęp: 13.6.2014).

Obwieszczenie Ministra Gospodarki z 17.4.2014 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od 1.5.2014 r. do dnia 30.4.2015 r., Monitor Polski [2014], poz. 291.

Obwieszczenie Ministra Gospodarki z 17.4.2015 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od 1.5.2015 r. do dnia 30.4.2016 r., Monitor Polski [2015], poz. 377.

Obwieszczenie Ministra Energii z 22.4.2016 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od 1.5.2016 r. do dnia 30.4.2017 r., Monitor Polski [2016], poz. 411.

Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującego od dnia 1 maja 2017 r. do dnia 30 kwietnia 2018 r., Monitor Polski [2017], poz. 394.

PRAWO EUROPEJSKIE

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r., Dz.U. [1993], Nr 61, poz. 284.

Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali [1951].

Jednolity Akt Europejski, OJ L 169, 29.6.1987, s. 1 – 28.

Europejska Karta Społeczna z 18.10.1961, Dz.U. 1999, Nr 8, poz. 67.

Traktat o Unii Europejskiej [tzw. Traktat z Maastricht], OJ C 191, 29.7.1992, s. 1 – 112.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską [wersja skonsolidowana 2006], OJ C 321E, 29.12.2006, s. 37 – 186.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, OJ C 340, 10.11.1997, s. 1 – 144.

Traktat o Unii Europejskiej [wersja skonsolidowana], OJ C 321 E, 29.12.2006, s. 5 – 36.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, OJ C 306, 17.12.2007, s. 1 – 271.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, OJ C 326, 26.10.2012, s. 391 – 407.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej [wersja skonsolidowana 2012], OJ C 326, 26.10.2012, s. 47 – 390.

- Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.12.1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, OJ L 27, 30.1.1997, s. 20 – 29.
- Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.6.1998 r. dotycząca wspólnych zasad w odniesieniu do z rynku wewnętrznego gazu ziemnego, OJ L 204, 21.7.1998, s. 1 – 12.
- Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, OJ L 108, 24.4.2002, s. 33 – 50.
- Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, OJ L 108, 24.04.2002, s. 51 – 77.
- Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.6.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, OJ L 176, 15.7.2003, s. 37 – 56.
- Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.6.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, OJ L 176, 15.7.2003, s. 57 – 78.
- Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, OJ L 347, 11.12.2006, s. 1 i nast.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.4.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, OJ L 140, 5.6.2009, s. 16 – 62.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23.4.2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, OJ L 140, 5.6.2009, s. 63 – 87.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z 23.4.2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE 2008/1/WE, OJ L 140, 5.6.2009, s. 114 – 135.
- Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.7.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, OJ L 211, 14.8.2009, s. 55 – 93.
- Dyrektywa 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.7.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, OJ L 211, 14.8.2009, s. 94 – 136.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, OJ L 315, 14.11.2012, s. 1 – 56.
- Dyrektywa 2013/11/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.5.2013 w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE, OJ L 165 z 18.6.2013, s. 63 i nast.
- Propozycja zmian Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2016) 861 z 30.11.2016 r., on the internal market for electricity [online]. Dostępne: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM%3A2016%3A861%3AFIN>> (dostęp: 21.2.2017).
- Propozycja zmian w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2016) 864 z 30.11.2016 r., on common rules for the internal market in electricity [online]. Dostępne: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:864:FIN>> (dostęp: 21.2.2017).

Rozporządzenie Rady EWG Nr 1191/69/EWG z 26.6.1969 r. w sprawie działań Państw Członkowskich w zakresie obowiązków służby publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym, OJ L 156, 28.6.1969, s. 1 i nast.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 713/2009 z 13.7. 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, OJ L 211, 14.8.2009, s. 1 – 14.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 714/2009 z 13.7.2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1228/2003, OJ L 211, 14.8.2009, s. 15 – 35.

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE z 23.4.2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, OJ L 140, 5.6.2009, s. 136 – 148.

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1098/2008/WE z 22.10.2008 r. w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010 r.), OJ L 298, 7.11.2008, s. 20 – 29.

Decyzja Rady i Komisji z 23.9.1997 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnoty Europejskie Traktatu w sprawie Karty Energetycznej i Protokołu do Karty Energetycznej, w sprawie efektywności energetycznej i związanych z nią aspektów środowiskowych, OJ L 69, 9.3.1998.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2010/2108 (INI)) z 25.11.2010 r. w kierunku nowej strategii energetycznej dla Europy 2011 – 2020, OJ C 99 E, 3.4.2012.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2009/2222(INI)) z 5.7.2011 r. w sprawie przyszłości usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, OJ C 33 E, 5.2.2013.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2010/2274(INI)) z 5.7.2011 r. w sprawie usługi powszechnej i numeru alarmowego 112, OJ C 33 E, 5.2.2013.

Komunikat Komisji Europejskiej COM(85) 310 z 14.6.1985 r. Completing the internal market [online]. Dostępny: <http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf> (dostęp: 7.8.2014).

Komunikat Komisji Europejskiej COM(88) 238 z 2.5.1988 r. The internal energy market [online]. Dostępny: <<http://aei.pitt.edu/4037/>> (dostęp: 22.5.2014).

Komunikat Komisji Europejskiej COM(91) 548 z 21.2.1992 r. Proposal for a Council Directive concerning common rules for the internal market in electricity. Proposal for a Council Directive concerning common rules for the internal market in natural gas, OJ C 65, 14.3.1992.

Komunikat Komisji Europejskiej COM(94) 659 z 23.2.1995 r. For a European Union Energy Policy. Green paper [online]. Dostępny: <http://aei.pitt.edu/1185/1/energy_gp_COM_94_659.pdf> (dostęp: 26.5.2014).

Komunikat Komisji Europejskiej COM(95) 682 z 13.12.1995 r. White paper: An energy policy for the European Union [online]. Dostępny: <http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/energy_white_paper_com_95_682.pdf> (dostęp: 13.4.2014).

Komunikat Komisji Europejskiej COM(96) 443 z 11.9.1996 r. Services of general interest in Europe, OJ C 281/3, 26.9.1996.

Komunikat Komisji Europejskiej COM(2000) 580 z 20.9.2000 r. Services of general interest in Europe, OJ C 17, 19.1.2001.

- Komunikat Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego COM(2001) 125 z 13.3.2001 r. Completing the internal energy market. Proposal for a directive of The European Parliament and of The Council amending Directives 96/92/EC and 98/30/EC concerning common rules for the internal market in electricity and natural gas. Proposal for a regulation of The European Parliament and of the Council on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity, OJ C 240 E, 28.8.2001.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2002) 278 z 5.6.2002 r. Action plan Simplifying and improving the regulatory environment [nieopublikowany].
- Komunikat Komisji Europejskiej COM(2003) 270 z 21.5.2003 r. Green paper on services of general interest, OJ C 76, 25.3.2004.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2004) 374 z 12.5.2004 r. Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej [online]. Dostępny: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52004DC0374>> (dostęp: 10.4.2014).
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2006) 841 z 10.1.2007 r. w sprawie perspektyw wewnętrznego rynku gazu i energii elektrycznej, OJ C 138, 22.6.2007.
- Komunikat Komisji Europejskiej COM(2006) 851 z 10.1.2007 r. w sprawie dochodzenia w ramach art. 17 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 w odniesieniu do europejskich sektorów gazu i energii elektrycznej (raport końcowy) {SEK(2006) 1724}, OJ C 138, 22.6.2007.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego COM(2007) 1 z 10.1.2007 r. w sprawie Europejskiej Polityki Energetycznej, OJ C 138, 22.6.2007.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM (2007) 386 z 5.7.2007 r. W kierunku Europejskiej karty praw odbiorców energii, OJ C 191, 17.8.2007.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2007) 725 z 20.11.2007 r. w sprawie dokumentu uzupełniającego do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie {COM(2007) 724 wersja ostateczna} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516}, OJ C 55, 28.2.2008.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2008) 412 z 2.7.2008 r. w sprawie odnowionej agendy społecznej: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku, OJ C 182, 4.8.2009.
- Komunikat Komisji Europejskiej COM(2010) 2020 z 3.3.2010 r. EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, OJ C 88, 19.3.2011.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2010) 639 z 10.11.2010 r. Energia 2020 Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego, OJ C 121, 19.4.2011.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2010) 758 z 16.12.2010 r. Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej, OJ C 94, 26.3.2011.

- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2011) 885/2 z grudnia 2011 r. Mapa drogowa energii 2050 [online]. Dostępny: <http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/doc/com_2011_8852_en.pdf> (dostęp: 5.1.2014).
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2011) 900 z 20.12.2011 r. w sprawie ram jakości dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym, OJ C 102, 5.4.2012.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2012) 573 3.10.2012 r. Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego, OJ C 76, 14.3.2013.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2012) 663 z 15.11.2012 r. Uruchomienie wewnętrznego rynku energii [online]. Dostępny: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52012DC0663>> (dostęp: 10.10.2013).
- Komunikat Komisji Europejskiej C(2013) 7243 z 5.11.2013 r. Realizacja rynku wewnętrznego energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej [online]. Dostępny: <[http://orka.sejm.gov.pl/SUE7.nsf/Plikizal/C_2013_7243_PL_ACTE_f.pdf/\\$file/C_2013_7243_PL_ACTE_f.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/SUE7.nsf/Plikizal/C_2013_7243_PL_ACTE_f.pdf/$file/C_2013_7243_PL_ACTE_f.pdf)> (dostęp: 24.3.2015).
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów COM(2014) 15 z 22.1.2014 r. Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii [online]. Dostępny: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN>> (dostęp: 18.4.2014).
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego COM(2015) 80 z 25.2.2015 r. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu [online]. Dostępny: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:80:FIN>> (dostęp: 18.3.2015).
- Komunikat Komisji Europejskiej COM(2016) 861 z 30.11.2016 r. Proposal for a regulation of the European Parliament and of The Council on the internal market for Electricity [online]. Dostępny: <http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_en_act_part1_v9.pdf> (dostęp: 11.2.2017).
- Decyzja Komisji Europejskiej 2003/796/EC z 11.11.2003 r. w sprawie powołania Europejskiego Organu Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu, OJ L 296, 14.11.2003, s. 34 i nast.
- Opinia Komisji Europejskiej COM(96) 90 z 28.2.1996 r. Reinforcing political union and preparing for enlargement [online]. Dostępny: <www.aei.pitt.edu/4412/> (dostęp: 19.8.2013).
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów z 14.1.2009 r. w sprawie odnowionej agendy społecznej: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku {COM(2008) 412}, OJ C 182, 4.8.2009.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: jak podzielić kompetencje między UE i państwa członkowskie, OJ C 128/65, 18.5.2010.

- Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2007) 1514 z 20.11.2007 r. Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest – Accompanying document to the Communication on Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment {COM(2007) 725 final}{SEC(2007) 1515}{SEC(2007) 1516} [online]. Dostępny: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52007 SC1514>> (dostęp: 3.10.2013).
- Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2007) 1515 z 20.11.2007 r. Commission staff working document, Progress since the 2004 White paper on services of general interest – Accompanying document to the Communication on Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment {COM(2007) 725 final}{SEC(2007) 1514}{SEC(2007) 1516}, [online]. Dostępny: <http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/sec_2007_1515_en.pdf> (dostęp: 10.3.2014).
- Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2007) 1516 z 20.11.2007 r. Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28.11.2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation – Accompanying document to the Communication on *Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment* {COM(2007) 725 final} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} [online]. Dostępny: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1404415480000&uri=CELEX:52007SC1516>> (dostęp: 7.8.2014).
- Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2010) 114 z 2.2.2010 r. Lisbon Strategy evaluation document [online]. Dostępny: <www.register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%206037%202010%20INIT> (dostęp: 7.8.2014).
- Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2010) 1407 z 11.11.2010 r. An Energy Policy for Consumers [online]. Dostępny: <http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/for_um_citizen_energy/sec%282010%291407.pdf> (dostęp: 7.8.2014).
- Dokument roboczy Komisji Europejskiej SEC(2010) 1545 z 7.12.2010 r. Przewodnik dotyczący zastosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym [online]. Dostępny: <www.ec.europa.eu/services_general_interest/docs/gui_de_eu_rules_procurement_pl.pdf> (dostęp: 7.8.2014).

PRAWO MIĘDZYNARODOWE

- Karta Narodów Zjednoczonych z 26.6.1945, Dz.U. [1947], Nr 23, poz. 90.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10.12.1948 r.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19.12.1966 r., Dz.U. [1977], Nr 38, poz. 167.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19.12.1966 r., Dz.U. [1977], Nr 38, poz. 167.

ORZECZNICTWO

ORZECZENIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Wyrok TK z 26.4.1999 r., K 33/98, OTK ZU 1999, Nr 4, poz. 71.
Wyrok TK z 30.1.2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.
Wyrok TK z 10.10.2001 r., K 28/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 212.
Wyrok TK z 10.7.2006 r., K 37/04, OTK ZU 2006, Nr 7, poz. 79.
Wyrok TK z 25.7.2006 r., P 24/05, Dz.U. [2006], Nr 141, poz. 1012.

ORZECZENIA SĄDÓW POWSZECHNYCH

Uchwała SN z 13.7.2006 r., III SZP 3/06, OSNP 2007, Nr 1 – 2, poz. 35.
Uchwała (7) SN z 15.2.2007 r., III CZP 111/06, OSNC 2007, Nr 7 – 8, poz. 94.
Postanowienie SN z 8.3.2000 r., I CKN 1217/99, Biuletyn SN 2000, Nr 7, s. 8.
Postanowienie SN z 22.11.1999 r., I CKN 879/99, [niepublikowane].
Wyrok SN z 25.5.2004 r., III SK 48/04, OSNP 2005, Nr 10, poz. 151.
Wyrok SA w Warszawie z 19.7.2006 r., VI ACa 95/06, [niepublikowany].
Wyrok SA w Warszawie z 8.5.2009 r., VI ACa 1377/08, [online]. Dostępny: <[http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/\\$N/154500000003003_VI_ACa_001377_2008_Uz_2009-05-08_001](http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/details/$N/154500000003003_VI_ACa_001377_2008_Uz_2009-05-08_001)> (dostęp: 28.6.2014).
Wyrok SA w Warszawie z 18.6.2013 r., VI ACa 1361/12, [niepublikowany].
Wyrok SOKiK z 21.12.2005 r., XVII AmE 62/04, [niepublikowany].
Wyrok SOKiK z 5.6.2007 r., III SK 11/07, OSNP 2008, Nr 17–18, poz. 274.
Wyrok SOKiK z 25.8.2008 r., XVII AmE 91/08, [online]. Dostępny: <http://www.ure.gov.pl/ftp/prawo/orzecznictwo/okik/wyroki/2008/xvii_ame_91-08_25-08-2008.pdf> (dostęp: 27.6.2014).
Wyrok SN z 15.10.2010 r., V CSK 90/10, Legalis, Nr 406151.
Wyrok SN z 7.12.2011 r., II CSK 160/11, OSNC 2012, Nr 6, poz. 75.
Wyrok SA w Warszawie z 3.12.2013 r., I A Ca 176/13, [online]. Dostępny: <[http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/154500000000503_I_ACa_000176_2013_Uz_2013-09-03_00](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/154500000000503_I_ACa_000176_2013_Uz_2013-09-03_00)> (dostęp: 23.4.2015).
Wyrok SA w Łodzi z 7.5.2014, I ACa 1311/13, Legalis, Nr 1023966.

ORZECZENIA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Wyrok NSA z 10.1.2008 r., I OSK 448/07, Legalis, Nr 102467.
Wyrok NSA z 4.11.2008 r., I OSK 1885/07, Legalis, Nr 202790.
Wyrok WSA w Warszawie z 20.8.2008 r., I SA/Wa 885/08, Legalis, Nr 296079.
Wyrok WSA w Łodzi z 9.11.2010 r., II SA/Łd 886/10, Legalis, Nr 308538.
Wyrok WSA w Krakowie z 10.3.2011 r., III SA/Kr 473/10, Legalis, Nr 308374.
Wyrok WSA w Olsztynie z 22.3.2011 r., II SA/Ol 120/11, Legalis, Nr 311962.
Wyrok WSA w Olsztynie z 31.3.2011 r., II SA/Ol 804/10, Legalis, Nr 311961.
Wyrok WSA w Opolu z 7.4.2011 r., II SA/Op 414/10, Legalis, Nr 348869.

ORZECZENIA ORGANÓW ADMINISTRACJI

Decyzja SKO we Wrocławiu z 13.4.2011 r., SKO 4311/77/11, Legalis, Nr 365161.

ORZECZNICTWO UE

Wyrok TS z 15.7.1964 r., C 6/64 sprawa Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.,
ECR 1964, s. 1194.

Wyrok TS z 14.2.1978 r., C 27/76 sprawa United Brands Company and United Brands
Continental BV przeciwko Komisji Europejskiej, ECR 1978, s. 207.

Wyrok TS z 13.2.1979 r., C 85/76 sprawa Hoffmann–La Roche & Co. AG przeciwko
Komisji Europejskiej, ECR 1979, s. 461.

Wyrok TS z 10.6.1984 r., C 72/83, sprawa Campus Oil Limited i inni przeciwko Minister for
Industry and Energy i inni, ECR 1984 s. I – 02727.

Wyrok TS z 23.4.1991 r., C 41/90 sprawa Klaus Höfner and Fritz Elser przeciwko Macrotron
GmbH, ECR 1991, s. I – 01979.

Wyrok TS z 10.12.1991 r., C 179/90, sprawa Merci convenzionali porto di Genova,
ECR 1991 s. I – 5889.

Wyrok TS z 27.4.1994 r., C 393/92 sprawa Almelo i inni przeciwko NV Energiebedrijf
Ijsselmij, ECR 1994, s. I – 01477.

Wyrok TS z 23.10.1997 r., C 160/94 sprawa Komisja Europejska przeciwko Królestwu
Hiszpanii, ECR 1997, s. I – 5699.

Wyrok TS z 24.7.2003 r., C 280/00 sprawa Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium
Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, przy udziale
Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, ECR 2003, s. I – 07747.

Wyrok TS z 20.4.2010 r., C 265/08 sprawa Federutility i inni przeciwko Autorità per l'energia
elettrica e il gas, ECR 2010, s. I – 0337.

INNE ŹRÓDŁA

A guide to Corporate Social Responsibility (CSR), przygotowane przez Egyptian Corporate
Responsibility Center [online]. Dostępne: <www.ecrc.org.eg/uploads/documents/articles_a%20guide%20to%20corporate%20social%20responsibility.pdf> (dostęp: 7.8.2014).

A framework for Action on Energy. World Summit on Sustainable Development z 2002 r.,
przygotowane przez WEHAB Working Group [online]. Dostępne: <http://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/wehab_papers/wehab_energy.pdf> (dostęp: 23.5.2014).

[Analiza] Polityka klimatyczna UE może obniżać PKB Polski nawet o 1 proc. Rocznie z
4.9.2012 r., przygotowana przez Ernst&Young [online]. Dostępna: <<http://www.cire.pl/item,65351,1,0,0,0,0,ernst-young-polityka-klimatyczna-ue-moze-obnizac-pkb-polski-nawet-o-1-proc-rocznie.html>> (dostęp: 10.4.2014).

Annex to the Annual Report on Fuel Poverty Statistics 2012, przygotowany przez Department
of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/66017/5272-fuel-poverty-monitoring-indicators-2012.pdf> (dostęp: 10.10.2013).

- Annual Report on Fuel Poverty Statistics 2012, przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/66016/5270-annual-report-fuel-poverty-stats-2012.pdf> (dostęp: 25.5.2014).
- Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2011, przygotowany przez ACER/CEER [online]. Dostępny: <http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Publications/Documents/ACER%20Market%20Monitoring%20Report.pdf> (24.6.2014).
- A 2020 vision for Europe's energy customers. A discussion paper (Ref: C12-SC-02-04) z 24.4.2012 r. [online]. Dostępny: <http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Customers/Tab3/C12-SC-02-04_2020-vision_24-April-2012.pdf> (dostęp: 13.9.2013).
- A 2020 Vision for Europe's energy customers. Joint statement z 13.11.2012 r., przygotowany przez CEER i The European Consumer's Organisation [online]. Dostępny: <http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Customers/Tab3/CEER-BEUC%202020%20VISIONjoint%20statement_Long_v03062014.pdf> (dostęp: 3.11.2013).
- Badanie. Polski sektor energetyczny w świetle międzynarodowych standardów CSR z 2011 r., przygotowane przez Deloitte [online]. Dostępne: <http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Poland/Local%20Assets/Documents/Raporty,%20badania,%20rankingi/pl_PolskiSektorEnergetyczny_a_CSR_2011.pdf> (dostęp: 14.5.2014).
- Big Energy Saving Network – Grant Offer Fund. Guidance for eligible third sector organisations z 2013 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/244986/BESN_Guidance.pdf> (dostęp: 17.5.2014).
- CEER Position on the European Commission's Policy Framework for Climate and Energy 2010-30 (Ref. C14-BWG-97-03) z 13.3.2014 r., przygotowany przez CEER [online]. Dostępny: <http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Cross-Sectoral/2014/C14-EWG-9703_CEER%20Position_2030%20Framework_18-Feb-2014.pdf> (dostęp: 15.6.2014).
- Citizens' Energy Forum. Collaborative enforcement z 17.12.2013 r., przygotowane przez D. Van Evercooren, (CEER) [online]. Dostępne: <http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_WORKSHOP/Stakeholder%20Fora/London%20Fora/6th_London_Forum/LF6_CEER_Collaborative%20enforcement_DVE.pdf> (dostęp: 1.3.2014).
- Competition in a Social Market Economy. Speech by Commissioner Monti at the Conference of the European Parliament and the European Commission on Reform of European Competition law in Freiburg on 9/10.11.2000 [online]. Dostępny: <http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2000_022_en.pdf> (dostęp: 7.8.2014).
- Conclusions of the 5th Meeting of the Citizens' Energy Forum z 13/14.11.2012 r., przygotowany przez CEER [online]. Dostępny: <http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_WORKSHOP/Stakeholder%20Fora/London%20Fora/5supthsup%20London%20Forum/CEF05_Conclusions.pdf> (dostęp: 13.4.2013).
- Consumer Vulnerability Strategy z 2013 r. przygotowane przez OFGEM [online]. Dostępny: <<https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/75550/consumer-vulnerability-strategy.pdf>> (dostęp: 18.11.2015).

- Covenant on energy-saving in the rental housing sector z 28.6.2012 r., przygotowane przez Aedes, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [online]. Dostępne: <http://www.iut.nu/members/Europe/West/2012/WoonbondEnergyConvenant28_juni_2012.pdf> (dostęp: 1.3.2014).
- CSR społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce, przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępne: <http://www.mg.gov.pl/files/upload/10892/CSR_PL.pdf> (dostęp: 7.5.2014).
- DECC Public Attitudes. Tracker – Wave 15 z 2015 r. przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <<https://www.gov.uk/government/statistics/public-attitudes-tracking-survey-wave-15>> (dostęp: 18.11.2015).
- Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach z 14.8.2002 r. (Nr RKT-44/2002) [online]. Dostępna: <http://decyzje.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/982CE7E0EBE345EFC12578F60046CE9E?OpenDocument> (dostęp: 10.2.2014).
- Deklaracja w sprawie zrównoważonego rozwoju w branży energetycznej w Polsce z 2009 r., przygotowana przez uczestników I Ogólnopolskiej Konferencji Wyzwania Zrównoważonego Rozwoju w Branży Energetycznej [online]. Dostępna: <http://www.odpowiedzialna-energia.pl/binsource?docId=12405&language=PL¶mName=BINARYOBJ_FILE&index=0> (dostęp: 26.4.2014).
- Dodatkowe Sprawozdanie Komisji Gospodarki o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw {druk nr 946} (druk nr 1401-A) z 2.06.2013 r. [online]. Dostępne: <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/CCD30D6590147C77C1257B90005600A9/%24File/1401-A.pdf>> (dostęp: 10.9.2014).
- Dokument Ministerstwa Gospodarki, Polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z 10.11.2009 r. [online]. Dostępny: <<http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf>> (dostęp: 11.11.2013).
- Dokument rządowy – program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego, przyjęty przez Radę Ministrów 28.1.2003 r. [online]. Dostępny: <http://bip.msp.gov.pl/download/1/3008/Program_realizacji_polityki_wlascicielskiej_w_odniesieniu_do_sektora_elektroener.pdf> (dostęp: 4.6.2013).
- Electricity and Gas retail market design, with a focus on supplier switching and billing. Guidelines of Good Practice (Ref: C11-RMF-39-03) z 24.1.2012 r., przygotowane przez CEER [online]. Dostępne: <http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Customers/Tab3/C11-RMF-39-03_GGP-Retail-Market-Design_24-Jan-2012.pdf> (dostęp: 3.3.2014).
- Energy Companies Obligation Final Report 2015, przygotowany przez OFGEM [online]. Dostępny: <https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2015/09/eco_final_report_0.pdf> (dostęp: 16.11.2015).
- Energy for the poor. Underpinning the Millennium Development Goals z 2002 r., przygotowane przez Department for International Development [online]. Dostępne: <<https://www.ecn.nl/fileadmin/ecn/units/bs/JEPP/energyforthe poor.pdf>> (dostęp: 5.6.2014).
- Evaluation of the Big Energy Saving Network. Final report z 2015 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/405800/BESN_final_report.pdf> (dostęp: 16.11.2015).

- Findings from the study on the functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union z 4.7.2012 r., przygotowane przez S.E. Aanestad dla Vulnerable consumer working group [prezentacja nieopublikowana].
- First Annual Report 2002/3, przygotowany przez Fuel Poverty Advisory Group [online]. Dostępny: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130109092117/http://decc.gov.uk/assets/decc/what%20we%20do/supporting%20consumers/addressing%20fuel%20poverty/fpag/file12583.pdf>> (dostęp: 1.8.2014).
- Fuel Poverty: a Framework for Future Action z 2013 r., przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <<https://www.gov.uk/government/publications/fuel-poverty-a-framework-for-future-action>> (dostęp: 7.8.2014).
- Fuel poverty. SN/SG/5115, dokument roboczy z 23.7.2012 r., przygotowany przez P. Bolton'a i P. Richards'a [online]. Dostępny: <www.parliament.uk/briefing-papers/SN05115.pdf> (dostęp: 13.6.2013).
- Fuel Poverty Strategy, August 2012, przygotowana przez Department of Energy and Climate Change [online]. Dostępne: <<http://www.havering.gov.uk/Documents/Environment/fuel-poverty-strategy.pdf>> (dostęp: 24.9.2014).
- Improving information for customers. An occasional paper z 6.7.2004 r., przygotowany przez OFGEM [online]. Dostępny: <<https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/improving-information-customers-occasional-paper>> (dostęp: 17.11.2012).
- Informacja Ministerstwa Gospodarki o wycofaniu przez KE skarg przeciwko Polsce dotycząca rynku energii i gazu z 21.11.2013 r. [online]. Dostępna: <<http://www.mg.gov.pl/node/19509>> (dostęp: 30.6.2014).
- [Informacja] Corporate Social Responsibility (CSR) przygotowana przez World Business Council for Sustainable Development [online]. Dostępna: <www.wbcsd.org/work-program/business-role/previous-work/corporate-socialresponsibility.aspx> (dostęp: 1.4.2014).
- [Informacja] Landlord's Energy Saving Allowance [online]. Dostępna: <<https://www.gov.uk/landlords-energy-saving-allowance>> (dostęp: 21.8.2014).
- Informacja [Prezesa URE] w sprawie zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem i obrotem energią elektryczną z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia z 28.06.2001 r. [online]. Dostępna: <<http://www.ure.gov.pl/pl/stanowiska/3246,Informacja.html>> (dostęp: 17.4.2012).
- Informacja [Prezesa URE] w sprawie kryteriów uznania rynku energii elektrycznej za rynek konkurencyjny z 30.6.2000 r. [online]. Dostępna: <<http://www.ure.gov.pl/pl/stanowiska/3242,Informacja.html>> (dostęp: 12.6.2013).
- Informacje [Prezesa URE] dotyczące zmiany sprzedawcy w wybranych miesiącach za okres od XII 2007 r. do XII 2016 r. [online]. Dostępne: <<https://www.ure.gov.pl/pl/wskazniki-dane-i-anali/zmiana-sprzedawcy-moni/4776,Zmianasprzedawcymonitoring.html>> (dostęp: 8.3.2017).
- [Informacja URE] Wzmocnienie ochrony konsumentów oraz skuteczniejszy nadzór prowadzony przez niezależne organy regulacyjne [online]. Dostępna: <<http://www.ure.gov.pl/pl/urzad/wspolpraca-miedzynarod/3935,Wzmocnienie-ochrony-konsumentow-oraz-skuteczniejszy-nadzor-prowadzony-przez-niez.html>> (dostęp: 20.8.2013).
- Initial Report for the London Forum 2012, przygotowany przez Vulnerable Consumers Working Group [online]. Dostępny: <http://ec.europa.eu/romania/eu_romania/perspective_europene/images/13032013_prezentari_dezbatare/vulnerable_consumer_wg_draft_report.pdf> (dostęp: 19.7.2013).

- Konkluzje Prezydencji – Rada Europejska w Brukseli (nr 7224/07) z 8 – 9.3.2007 r. [online].
Dostępne: <europa.eu/rapid/press-release_DOC-07-1_pl.pdf> (dostęp: 9.9.2013).
- Konkluzje – Rady Europejskiej w sprawie ram polityki klimatyczno – energetycznej do roku 2030 SN 79/14 z 23.10.2014 r. [online]. Dostępne: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/145369.pdf> (dostęp: 6.11.2014).
- Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji z 2013 r., przygotowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej [online]. Dostępne: <http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8664/2/1/KPPUiWS_1707_na_RM_.pdf> (dostęp: 18.9.2014).
- Landlord/Tenant Dilemma. Joint statement by CEPI and UIPI z 1.12.2010 r., przygotowane przez The European Council of Real Estate Professions (CEPI) & The International Union of Property Owners UIPI [online]. Dostępne: <http://www.uipi.com/modules/wfchannel/html/CEPI.UIPI.pdf> (dostęp: 16.7.2013).
- Lavrijssen S.A.C.M., Behavioral economics, the (vulnerable) energy consumer and the improvement of consumer participation z 22.10.2012 r. [Prezentacja nieopublikowana].
- Let's declare energy a human right, deklaracja przygotowana przez B. Freling'a [online].
Dostępna: <http://energyisahumanright.com/> (dostęp: 8.8.2014).
- Mapa drogowa uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym z 2008 r., przygotowana przez URE, Biul. URE 2008, Nr 2.
- Memorandum of Understanding for the establishment of the Council of European Energy Regulators z 15.11.2002 r., przygotowane przez CEER [online]. Dostępne: <http://ec.europa.eu/energy/electricity/south_east/doc/2002_memo_en.pdf> (dostęp: 4.3.2013).
- Międzynarodowy rynek ropy naftowej – charakterystyka okresów kryzysowych z 6.1.2003 r., analiza wykonana dla cire.pl [online]. Dostępny: <www.cire.pl/publikacje/KRYZYSY-NAFTOWE.pdf> (dostęp: 15.6.2013).
- News of the Scarcity Observatory z 11.2013 r., przygotowane przez Energy and Water Scarcity Observatory [online]. Dostępne: <https://www.gdfrsuez.com/wp-content/uploads/2013/11/LETTRE_UK_21NOV_10H-corMMI.pdf> (dostęp: 13.4.2014).
- Note of DG energy & transport on directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas. Public service obligations z 16.1.2004 r., przygotowane przez Dyрекję Generalną ds. Transportu i Energii Komisji Europejskiej [online]. Dostępne: <http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/interpretative_notes/doc/implementation_notes/labelling_en.pdf> (dostęp: 19.5.2014).
- Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 r. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2.4.2002 r., przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki oraz URE w porozumieniu z Ministerstwem Finansów [online]. Dostępne: <http://www.cire.pl/publikacje/zalozenia.pdf> (dostęp: 7.6.2014).
- Opinia Narodowego Banku Polskiego z 21.1.2009, GP-ŁS-PS-070-1/09/152/2009.
- Peer Review of the Methodology for Calculating the Number of Households in Fuel Poverty in England: Final Report to DTI and DEFRA, przygotowany przez T. Sefto'a i J. Chesshire'a [online]. Dostępne: <http://www.decc.gov.uk/assets/decc/statistics/fuelpoverty/1_20100319143215_e_@@_file16566.pdf> (dostęp: 13.2.2014).
- Pismo – uwagi Ministerstwa Finansów z 23.10.2012 r., UE3/9008/20/RSE/2012/1863.

Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce. Energia do przyszłości z 2016 r., przygotowany przez Ministerstwo Energii [online]. Dostępny: <<http://bip.me.gov.pl/node/26453>> (dostęp: 28.12.2016).

Podsumowanie Raportu Polska 2030. Wyzwania rozwojowe z 2009 r., przygotowane przez Zespół Doradców Strategicznych premiera D. Tuska [online]. Dostępny: <<http://zd.s.kprm.gov.pl/node/15>> (dostęp: 22.5.2013).

Pomoc odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu w państwach UE oraz w Polsce z 11.12.2009 r., przygotowane przez URE dla Kolegium Pracowników Służb Społecznych, [online]. Dostępne: <[http://www.ure.gov.pl/download/1/2768/Pomoc odbiorcom wrażliwymspołecznienarynkuenergiielektrycznejigazuwpanstwachUEoraz.pdf](http://www.ure.gov.pl/download/1/2768/Pomoc%20odbiorcom%20wrażliwym%20społecznie%20na%20rynku%20energii%20elektrycznej%20i%20gazu%20w%20państwach%20UE%20oraz%20w%20Polsce%20z%2011.12.2009%20r.pdf)> (dostęp: 10.9.2013).

Prezes URE: Konsument na rynku energii. Ocena europejskich regulatorów, Warszawa 2006.

Program działań wykonawczych na lata 2009 – 2012. Załącznik nr 3 do Polityki energetycznej Polski do 2030 roku z 10.11.2009 r., przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępny: <[http://www.mg.gov.pl /NR/rdonlyres/5474D2C2-2306-42B0-B15 A-7D3E4E61D1D8/58927/programdzialanwykonawczychost1.pdf](http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/5474D2C2-2306-42B0-B15A-7D3E4E61D1D8/58927/programdzialanwykonawczychost1.pdf)> (dostęp: 11.4.2014).

Program działań wykonawczych na lata 2015 – 2018 z czerwca 2015 r. przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępny: <<http://bip.mg.gov.pl/node/24670>> (dostęp: 16.9.2015).

Projekt Ministerstw Gospodarki Polityka energetyczna Polski do 2050 r. z sierpnia 2014 r. (wersja 0.1) [online]. Dostępny: <<http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf>> (dostęp: 25.9.2014).

Projekt Ministerstw Gospodarki Polityka energetyczna Polski do 2050 r. z sierpnia 2015 r. (wersja 0.6) [online]. Dostępny: <<http://bip.mg.gov.pl/node/24670>> (dostęp: 13.8.2015).

Projekt Ministerstwa Gospodarki – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo energetyczne, ustawę – Prawo gazowe oraz ustawę o odnawialnych źródłach energii (wersja 0.11) z 9.10.2012 r. [online]. Dostępny: <<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/19295/19298/19299/68651/dokument50821.pdf>> (dostęp: 19.8.2013).

Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa o odnawialnych źródłach energii z 20.12.2011 r. (wersja 1a.4) [online]. Dostępny: <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/19349/19350/69181/19351/dokument19331.pdf>> (dostęp: 21.5.2013).

Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.7) z 20.12.2011 r. [online]. Dostępny: <<http://www.cire.pl /item,59199,6,0,0,0,0,projekt-ustawy-prawo-energetyczne-z-dnia-20-grudnia-2011-r.html>> (dostęp: 21.9.2013).

Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.7) z 20.12.2011 r. Uzasadnienie [online]. Dostępny: <http://www.cire.pl/pokaz-pdf-%252Fpliki%252F6%252FUzasadnie_do_Projektu_Ustawy_PE_20_12_2011.pdf> (dostęp: 21.9.2013).

Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.23) z 28.9.2012 r. [online]. Dostępny: <[http://www.seo.org.pl/pliki/Projekt_Ustawy_Prawo_energetyczne .pdf](http://www.seo.org.pl/pliki/Projekt_Ustawy_Prawo_energetyczne.pdf)> (dostęp: 17.6.2014).

Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo energetyczne (wersja 1.24) z 8.10.2012 r. [online]. Dostępny: <[http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/19295/19298/19299/68651/dokument50814 .pdf](http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/19295/19298/19299/68651/dokument50814.pdf)> (dostęp: 22.9.2013).

Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo gazowe (wersja 2.004) z 9.10.2012 r. [online]. Dostępny: <<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/19302/19305/19306/dokument50389.pdf>> (dostęp: 27.4.2013).

- Projekt Ministerstwa Gospodarki Ustawa – Prawo gazowe z 21.12.2011 r. [online]. Dostępny: <<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/19302/19303/19304/dokument19256.pdf>> (dostęp: 19.6.2012).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 946) z 18.10.2012 r. [online]. Dostępny: <<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=946>> (dostęp: 27.1.2014).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1682) z 15.12.2008 r. [online]. Dostępny: <[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/75E4B3109676F281C125755B003C7973/\\$file/1682.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/75E4B3109676F281C125755B003C7973/$file/1682.pdf)> (dostęp: 20.8.2013).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych (druk 3135) z 22.7.2004 r. [online]. Dostępny: <<http://ww2.senat.pl/k5/dok/sejm/077/3135.pdf>> (dostęp: 3.5.2013).
- [Raport] Getting the measure of fuel poverty. Final Report of the Fuel Poverty Review z 2012 r., raport przygotowany przez J. Hills na zlecenie Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <<https://www.gov.uk/government/publications/final-report-of-the-fuel-poverty-review>> (dostęp: 13.2.2014).
- Raport – Kierunki rozwoju ochrony konkurencji i konsumentów na rynku gazu w Polsce z 2012 r., przygotowany przez UOKiK [online]. Dostępny: <www.uokik.gov.pl/download.php?plik=12185> (dostęp: 7.2.2014).
- Raport Komisji Europejskiej 2016, Consumer vulnerability across key markets in the European Union [online]. Dostępny: <http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/vulnerable_consumers_approved_27_01_2016_en.pdf> (dostęp: 12.1.2017).
- Raport końcowy Zespołu do spraw Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie *Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia programu* z 31.3.2008 r. przygotowany przez I. Figaszewską i innych [online]. Dostępny: <www.ure.gov.pl/portal/pl/424/2599/Komunikat_Prezesa_URE_nr_102008_w_sprawie_Raportu_Koncowego_z_prac_Zespołu_ds_Pr.html> (dostęp: 5.7.2014).
- Raport Krajowy Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki 2011, przygotowany przez Prezesa URE [online]. Dostępny: <<http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/4258/Raport-Krajowy-2011-Prezesa-URE-dla-Komisji-Europejskiej.html>> (dostęp: 15.9.2013).
- Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe z 2009 r., przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych premiera D. Tuska [online]. Dostępny: <<http://zds.kprm.gov.pl/node/15>> (dostęp: 23.5.2013).
- [Referat] Regulacja polskiego sektora energetycznego a akcesja do Unii Europejskiej, wygłoszony przez L. Juchniewicza podczas Forum Energetycznego *Zadania polskiego sektora energii związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej* w dniach 26–27.9.2000 r. w Zakopanem [online]. Dostępny: <http://www.cire.pl/pokaz-pdf-%252Fmaterialy%252Fregulacja_polskiego_sektora.pdf> (dostęp: 29.8.2013).
- Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (A/HRC/17/27) z 2011 r., przygotowany przez F. La Rue dla Zgromadzenia Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Rady Praw Człowieka [online]. Dostępne: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf> (dostęp: 6.11.2013).

- Report of the United Nations Conference on Environment and Development, U.N.Doc.A/CONF.151/26/Rev.1 z 12.8.1992 r., przygotowany przez Zgromadzenie Generalne Organizacji Narodów Zjednoczonych [online]. Dostępne: <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1>> (dostęp: 30.7.2014).
- Rządowe Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 r. wraz z załącznikiem Sytuacja obecna i prognozy zaopatrzenia Polski w energię na tle Unii Europejskiej i Świata (druk nr 1372) z 16.11.1995 r. [nieopublikowane].
- Report on the Customer Switching Process (Ref: E05-CFG-02-06) z 30.09.2005 r., przygotowany przez ERGEG [online]. Dostępny: <http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Customers/2005/E05-CFG-02-06.PDF> (dostęp: 22.3.2013).
- Report on the Implementation of the Best Practice Guidelines on the Protection of Vulnerable Household Customer (Ref: R08-GA-08-08) z 28.6.2007 r., przygotowany przez The Energy Community Regulatory Board (ECRB) [online]. Dostępny: <<http://www.energycommunity.org/pls/portal/docs/1954312.PDF>> (dostęp: 26.9.2013).
- Second Biennial Report on social services of general interest z 26.5.2011 r., przygotowany przez Komisję Europejską [online]. Dostępny: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=794&langId=en&pubId=5940&type=2&furtherPubs=yes>> (dostęp: 14.7.2014).
- Social Action Plan Annual Review 2005 przygotowany przez OFGEM [online]. Dostępny: <<https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/57086/10362-10505.pdf>> (dostęp: 5.10.2013).
- Sprawozdanie Komisji Gospodarki o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw {druk nr 946} (Druk 1401) z 23.5.2013 r. [online]. Dostępne: <<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1401>> (dostęp: 11.4.2014).
- Sprawozdanie Komisji Gospodarki o uchwale Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw {druk nr 1565} (Druk nr 1581) z 23.7.2013 r. [online]. Dostępne: <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/2E6630D17E51FEF5C1257BB20030E287/%24File/1581.pdf>> (dostęp: 12.3.2014).
- Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2011 r., Biul. URE 2012, Nr 2.
- Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2012 r., Biul. URE 2013, Nr 2.
- Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2013 r., Biul. URE 2014, Nr 2.
- Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2015 r., Biul. URE 2016, Nr 2.
- Sprzedaż awaryjna – kontrowersyjna regulacja z 9.5.2012 r., analiza przygotowana przez R. Przysańskiego dla cire.pl [online]. Dostępna: <<http://www.cire.pl/item,62714,2,0,0,0,0,0,sprzedaz-awaryjna-kontrowersyjna-regulacja.html>> (dostęp: 14.4.2013).
- Stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 21.1.2013 r., DPR-0791-2(2)/2013.
- Stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 23.10.2012 r., DZK-073-01/12(161)MP.
- Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1682) z 12.5.2009 r. [online]. Dostępne: <[http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/9E24061BD63AFF92C12575B6004AE520/\\$file/1682-s.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/9E24061BD63AFF92C12575B6004AE520/$file/1682-s.pdf)> (dostęp: 18.7.2013).
- Stan realizacji działań określonych w Mapie drogowej uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej. W drodze ku prawom odbiorców i efektywnej konkurencji w sektorze energetycznym z 17.4.2013 r., przygotowany przez URE [online]. Dostępny: <<http://www.ure.gov.pl/download/1/6566/Mapadrogowaenergiaelektryczna.pdf>> (dostęp: 30.4.2014).

- Status Review of Customer and Retail Market Provisions from the 3rd Package as of 1 January 2012 (Ref: C12–CEM–55–04) z 7.11.2012 r., przygotowany przez CEER [online]. Dostępny: <http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Customers/Tab3/C12–CEM–55–04_SR–3rd–Pack–customers_7–Nov–2012.pdf> (dostęp: 4.12.2013).
- Status review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort (Ref: E09–CEM–26–04) z 16.7.2009 r., przygotowany przez ERGEG [online]. Dostępny: <http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Customers/Tab/E09–CEM–26–04_Status_Review_16–Jul–09.pdf> (dostęp: 18.1.2013).
- Strategia lizbońska. Droga do sukcesu zjednoczonej Europy z 2002 r. (wydanie pierwsze), przygotowane przez Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej [online]. Dostępne: <[http://www.cie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/98CE33C6F7EEEEA82C1256E7B004A0AED/\\$file/wcd04.pdf?Open](http://www.cie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/98CE33C6F7EEEEA82C1256E7B004A0AED/$file/wcd04.pdf?Open)> (dostęp: 14.5.2013).
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z 2016 r., przygotowana przez Ministerstwo Rozwoju [online]. Dostępna: <https://www.mr.gov.pl/media/24032/ProjektSOR_2016_D.pdf> (dostęp: 2.2.2017).
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego z 18.6.2013 r. przygotowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Monitor Polski [2013] poz. 640.
- Supplier Switching Process. An ERGEG Best Practice Proposition for Public Consultation (Ref: E05–CFG–03–05) z 24.2.2006 r., przygotowane przez ERGEG [online]. Dostępne: <http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_CONSULT/CLOSED%20PUBLIC%20CONSULTATIONS/CUSTOMERS/Customers%20Issues/CD/E06–PC–07–01b_E05–CFG–03–05.PDF> (dostęp: 1.4.2013).
- The Energy UK Safety Net. Protecting Vulnerable Customers from Disconnection z 17.4.2014, przygotowany przez UK Energy [online]. Dostępne: <<http://www.energy-uk.org.uk/publication/finish/30/308.html>> (dostęp: 19.6.2014).
- The Power of “we” – Is the UK Switched on to Collective Switching? z 15.10.2012 r., przygotowany przez ThePeoplesPower [online]. Dostępne: <<http://www.thepeoplespower.co.uk/2012/10/15/is-uk-switched-on-to-collective-switching/>> (dostęp: 12.12.2013).
- The Social Effects of Energy Liberalisation. The UK Experience z 5/6.6.2000 r., przygotowany przez World Trade Organization Energy Policy, Technology, Analysis and Coal Directorate – Department of Trade and Industry [online]. Dostępny: <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_mar02_uk_social_effects_energy_lib_e.pdf> (dostęp: 11.10.2013).
- The UK Fuel Poverty Strategy Annex D – The English definition of a fuel poor household, przygotowane przez Inter – Ministerial Group on Fuel Poverty [online]. Dostępny: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.berr.gov.uk/files/file16495.pdf>> (dostęp: 24.5.2014).
- The UK Fuel Poverty Strategy, November 2001 r., przygotowana przez Inter – Ministerial Group on Fuel Poverty [online]. Dostępna: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.berr.gov.uk/files/file16495.pdf>> (dostęp: 28.7.2014).
- The UK Fuel Poverty Strategy. 7th annual progress report 2009, przygotowany przez Department of Energy & Climate Change [online]. Dostępny: <http://www.haringey.gov.uk/uk_fuel_poverty_strategy_seventh_progress_report.pdf> (dostęp: 11.3.2014).

- United Nations Conference on Environment & Development. Agenda 21 z 3 – 14.6.1992 r., przygotowana przez United Nations Division for Sustainable Development [online]. Dostępne: <<http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>> (dostęp: 13.2.2014).
- U Polaków nadal słabo z wiedzą na temat możliwości zmiany sprzedawcy energii elektrycznej z 20.11.2014 r. [online]. Dostępny: <<http://www.cire.pl/item,102373,1,0,0,0,0,0,u-polakow-nadal-slabo-z-wiedza-na-temat-mozliwosci-zmiany-sprzedawcy-energii-elektrycznej.html>> (dostęp: 24.11.2014).
- URE: Porozumienie sprzedawców warunkiem uwolnienia rynku energii z 4.4.2013 r. [online]. Dostępne: <http://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/694818ure_porozumienie_sprzedawcow_warunkiem_uwolnienia_ryнку_energii.html> (dostęp: 18.11.2013).
- URE: rośnie liczba skarg na nieuczciwych sprzedawców prądu i gazu z 11.3.2017 r. [online]. Dostępny: <<http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,21485087,ure-rosnie-liczba-skarg-na-nieuczciwych-sprzedawcow-pradu-i.html?disableRedirects=true>> (dostęp: 12.3.2017 r.).
- Vulnerable Consumer WG. French energy ombudsman experience & proposals z 25.5.2012, przygotowana przez Le mediateur national de l'énergie [prezentacja nieopublikowana].
- Vulnerable Customers. CEER Status Review of Customer and Retail Market Provision from the 3rd Package as of 1 January 2012, przygotowane przez S. Abado (CEER) [prezentacja nieopublikowana].
- Vulnerable Customers. CEER Status Review of Customer and Retail Market Provisions from the 3rd Package as of 1 January 2012 z 13/14.11.2012 r., przygotowany przez Ch. Veigl-Guthann (CEER) [online]. Dostępne: <http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_WORKSHOP/Stakeholder%20Fora/London%20Fora/5supthsup%20London%20Forum/CEF_CEER_Veigl-Guthann_vulnerable-customers.pdf> (dostęp: 11.2.2014).
- Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers, November 2013 [online]. Dostępny: <http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/forum_citizen_energy/20140106_vulnerable_consumer_report.pdf> (dostęp: 11.5.2014).
- Wspólne sprawozdanie 2008 w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej. Integracja społeczna, emerytury, opieka zdrowotna i opieka długoterminowa z 2008 r., przygotowane przez Dyрекcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej [online]. Dostępne: <http://bookshop.europa.eu/pl/wsp-lne-sprawozdanie-2008-w-sprawie-ochrony-socjalnej-i-integracji-spo-ecznej-pbKE3008371/downloads/KE-30-08371PLC/KE3008371PLC_002.pdf;pgid=y8dIS7GUWMdSR0EAlMEUUsWb0000twC6GpLd;sid=seL OGe_47yrOo78L6RpQvo3dtjHIyugrtzE=?FileName=KE3008371PLC_002.pdf&SKU=KE3008371PLC_PDF&CatalogueNumber=KE-30-08-371-PL-C> (dostęp: 19.2.2014).
- Założenia do aktów wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej z 17.12.2009 r., przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępne: <<http://bip.mg.gov.pl/files/upload/10590/Odbiorcawrazliwy.pdf>> (dostęp: 2.3.2014).
- Założenia do aktów wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej z 18.2.2010 r., przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępne: <<http://bip.mg.gov.pl/files/upload/10591/18luty2010.pdf>> (dostęp: 8.11.2013).
- Założenia do aktów wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej z 21.4.2010 r., przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki [online]. Dostępne: <<http://bip.mg.gov.pl/files/upload/10592/21kwietnia.pdf>> (dostęp: 2.2.2014).
- Założenia do ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich z marca 2015 r., przygotowane przez UOKiK [online]. Dostępne: <<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/241375/241416/241417/dokument155368.pdf>> (dostęp: 15.9.2015).

Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 r. Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 22.2.2000 r. [online]. Dostępny: <[http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1789/\\$file/1789.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1789/$file/1789.pdf)> (dostęp: 13.7.2014).

Założenia polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej na lata 1990 – 2010 [nieopublikowane].

Zarządzenie Przewodniczącego Zespołu Sterującego do Spraw Realizacji Programu dla elektroenergetyki Nr 01/09 z 20.7.2009 r. w sprawie powołania Grupy Roboczej do opracowania projektu rozwiązania prawnego dotyczącego ochrony wrażliwych odbiorców energii elektrycznej w gospodarstwach domowych na konkurencyjnym rynku energii elektrycznej w ramach krajowego systemu pomocy społecznej [online]. Dostępne: <<https://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/B73BEDEF-6B84-4832-9ADA0ACC0123298A/55706/ZarzadzenieNr0109.pdf>> (dostęp: 27.11.2014).

Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2009 r., przygotowane przez Główny Urząd Statystyczny [online]. Dostępne: <http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/SE_zuzycie_energii_gosp_dom_2009.pdf> (dostęp: 5.5.2014).

Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2012 r., przygotowane przez Główny Urząd Statystyczny [online]. Dostępne: <http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5485/2/2/5/se_zuzycie_energii_gosp_dom_2012.pdf> (dostęp: 5.5.2014).